

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos

Movilidad Urbana Sostenible: La incidencia de actores sociales en la puesta en agenda de la bicicleta como sistema de transporte alternativo en la ciudad de Cuenca 2011-2019

Byron Fabricio Robalino Vaca

Asesor: Marco Córdova

Lectores: Carla Hermida y Carlos Rodrigues

Quito, julio de 2021

Dedicatoria

A mi mamá Rosita, por darme ese valor para lograr todo lo que me he propuesto en la vida y ser mi apoyo constante en cada paso. A mis hermanas Estefanía y Gabriela, por confiar en mi y permitir que me arriesgue a cumplir todos mis objetivos. A mi papá Byron, por siempre estar ahí. A mis amigos Diego y Josueé, por ser ese contacto con la realidad fuera de todo el estrés y siempre estar en los momentos buenos y malos. Al ser vivo más importante de mi vida, Loki Patricio, mi hijo de cuatro patas que ha sido la compañía y motivación más bonita en este proceso.

Tabla de contenidos

Resumen.....	VIII
Agradecimientos.....	IX
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	5
Las políticas públicas y el análisis de la puesta en agenda alrededor del Marco de.....	5
Corrientes Múltiples.....	5
1.Aproximaciones al concepto de las políticas públicas y su ciclo.....	5
2.La Definición del problema y la puesta en Agenda de Política.....	7
2.1. El problema de política: ¿Cómo se define?.....	8
2.2. Aproximaciones conceptuales a la Agenda de Política y niveles de agenda.....	9
2.3. Modelos de Agenda.....	12
2.4. Enfoques para analizar la agenda.....	15
2.5. El enfoque racional para comprender la Agenda Política.....	17
3.Enfoque de Corrientes Múltiples (MSA).....	19
3.1. Corriente de Problemas.....	21
3.2. Corriente de la política.....	22
3.3. Corriente de soluciones.....	22
3.4. Emprendedores de Política.....	23
3.5. Ventana de oportunidades.....	28
4.¿Cómo se unen e interactúan las Corrientes?.....	29
Capítulo 2.....	33
Desarrollo del uso de la bicicleta como medio de transporte alternativo en la.....	33
planificación urbana: Casos en Europa y América Latina.....	33
1..... Uso de la bicicleta y la movilidad urbana alternativa dentro de la planificación urbana en espacios subnacionales.....	33
2. Movilidad dentro de la planificación urbana como objeto de investigación.....	34
3. Movilidad alternativa en la planificación urbana de espacios subnacionales.....	38
3.1. El uso de bicicleta como medio de transporte urbano.....	41
3.2. Los sistemas de bicicleta pública y su clasificación por generaciones.....	44
3.3. Sistemas de bicicleta pública en Europa y su origen.....	46
3.4. Sistemas de bicicleta publica en América latina y su origen.....	48
3.5. Participación ciudadana en la inclusión de la bicicleta como transporte público.....	52

Capítulo 3.....	54
Movilidad urbana alternativa en Ecuador y el caso de la bicicleta pública en Cuenca	54
1.Movilidad Alternativa y uso de la bicicleta en Ecuador	54
2.Movilidad urbana alternativa: Bicicleta Pública Compartida en la ciudad de Cuenca.....	59
2.1. Corriente de los problemas: Caracterización en el contexto de Cuenca.....	61
2.2. Corriente de la política.....	66
2.3. Ventana de Oportunidades	68
2.3.1. Agenda de Discusión	69
2.3.2. Agenda de Decisión	70
2.4. Corriente de las políticas (soluciones)	72
2.3.1. Información técnica sobre la incorporación del Sistema Bici Pública Cuenca	82
2.5. El papel de los emprendedores políticos.....	85
Conclusiones	92
Lista de referencias	97

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Ciclo de Políticas.....	6
Figura 1.2. Niveles de Agenda	11
Figura 1.3. Fórmulas para cambiar la agenda de manera exitosa.....	24
Figura 2.1. Desplazamiento a pie expresados en porcentajes.....	40
Figura 2.2. Reparto modal de viajes cotidianos en ciudades latinoamericanas (2007)	41
Figura 2.3. Países con el porcentaje de crecimiento más grande a nivel mundial.....	44
Figura 2.4. Porcentaje de viajes realizados en bicicleta y km de infraestructura ciclista.....	49
Figura 2.5. Existencia de un departamento especializado en proyectos para la bicicleta.....	50
Figura 3.1. Serie histórica de autos matriculados 2009-2019.....	54
Figura 3.2. Siniestros de tránsito series histórica 2009-2019.....	55
Figura 3.3. Vehículos matriculados por uso en Ecuador.....	56
Figura 3.4. Mapa de cobertura del sistema Bici Quito.....	58
Figura 3.5. Ubicación geográfica de la ciudad de Cuenca.....	59
Figura 3.6. Galardones recibidos por la ciudad de Cuenca.....	60
Figura 3.7. Siniestros de tránsito por provincia 2017.....	63
Figura 3.8. Siniestros de tránsito por provincia 2019.....	63
Figura 3.9. Capacidad de las vías principales Cuenca.....	65
Figura 3.10. Primera ruta recreativa de bicicleta de Cuenca 1999.....	73
Figura 3.11. Senda de uso compartido Av. Tomebamba.....	75
Figura 3.12. Senda de uso compartido Av. Primero de mayo.....	75
Figura 3.13. Ciclovía Av. Loja.....	76
Figura 3.14. Ciclovía Av. Solano.....	76
Figura 3.15. Ciclovía Paseo 3 de noviembre.....	77
Figura 3.16. Ciclovía Parque de la Madre.....	77
Figura 3.17. Ciclovía Calle Quito.....	78
Figura 3.18. Ciclovía Cuenca-Turi.....	78
Figura 3.19. Ciclo carril Av. 10 de agosto.....	79
Figura 3.20. Ciclo vereda Av. Remigio Crespo Toral.....	79
Figura 3.21. Ruta Recreativa Cuenca 2014.....	80
Figura 3.22. Estaciones del Servicio Bici Cuenca.....	81

Figura 3.23. Línea del tiempo Bicicleta Pública Cuenca.....	82
---	----

Tablas

Tabla 1.1. Características de los diferentes tipos de emprendimiento.....	27
Tabla 1.2. Matriz de sistematización de estrategias de vinculación entre alternativas de.....	31
solución y corrientes de problemas y políticas.....	31
Tabla 2.1. Ventajas de la bicicleta en el contexto urbano.....	42
Tabla 3.1. Crecimiento parque automotor.....	62
Tabla 3.2. Tipos de contaminantes y factores principales.....	62
Tabla 3.3. Capacidad del viario en Cuenca.....	64
Tabla 3.4. Automoviles por hora en calles congestionadas.....	65
Tabla 3.5. Relación distancia-tiempo entre los diferentes medios de transporte en Cuenca...	72
Tabla 3.6. Tipo de Infraestructura y extensión existente.....	75
Tabla 3.7. Parámetros de diseño para el Sistema de Bici Pública Cuenca.....	83
Tabla 3.8. Actividades realizadas por los colectivos ciclistas en la ciudad de Cuenca.....	86

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Byron Fabricio Robalino Vaca, autor de la tesis titulada “Movilidad Urbana Sostenible: La incidencia de actores sociales en la puesta en agenda de la bicicleta como sistema de transporte alternativo en la ciudad de Cuenca 2011-2019” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2021



Byron Fabricio Robalino Vaca

Resumen

El proceso de construcción de agendas locales ha ido variando según las condiciones propias del territorio que se busca planificar. Los procesos dentro de las administraciones públicas han abierto distintos espacios de participación para que nuevos temas sean incluidos en los gobiernos tanto nacionales como locales, oportunidades que son potencialmente aprovechadas por distintos actores.

Aplicando el marco de corrientes múltiples propuesto por Kingdon (1995) a partir de un enfoque cualitativo se propone comprender las interacciones entre actores estatales y sociales y la capacidad de estos últimos de incidencia en la construcción de una agenda política. Esta incorporación de actores (sociales y académicos) permitió que diversas iniciativas propuestas, tanto desde lo público como desde lo privado, lleguen hasta las esferas gubernamentales más altas y puedan ser incluidas en los debates locales. Es así como a partir de ventanas de oportunidades, diversas iniciativas comienzan a incluirse en las acciones gubernamentales y se ven expresadas en la formulación de políticas públicas. Esta investigación analiza el tipo de interacciones que se han generado desde los actores sociales y académicos y su incidencia en la incorporación de la bicicleta como transporte alternativo en el marco de la política de movilidad sostenible de la ciudad de Cuenca.

Agradecimientos

Un agradecimiento especial para mis asesores Diana Paz y Marco Córdova, por el acompañamiento tanto académico como moral en la construcción de esta investigación.

A mis compañeros y profesores de la maestría de Estudios Urbanos, de quienes me llevó los mejores recuerdos y aprendizajes a lo largo del tiempo que pudimos compartir.

Introducción

El estudio de la movilidad y el transporte en las ciudades alrededor del mundo ha sido objeto de varios debates en la historia. Las primeras aproximaciones y estudios se dieron en los años 70's cuando la crisis económica, producto del apareamiento masivo del petróleo, incentivo el uso de los automóviles particulares. El análisis en este punto se centraba solamente en las infraestructuras necesarias para su correcto desarrollo (Miralles y Cebollada 2012, 196).

El crecimiento automotriz fue de tal magnitud que dio paso al análisis de una nueva rama de la ciencia denominada geografía crítica, la cual analizaba de manera espacial los factores de oferta y demanda resultantes de la gran cantidad de automóviles que circulaban por las ciudades (Gutierrez 2012). Con el fin de comprender la manera en que los medios de transporte existentes para esa época impactan en la realidad de cada espacio urbano, se incluyeron variables tanto espaciales como demográficas dando paso a la Geografía del Transporte.

Una de las principales opciones distintas al automóvil privado fueron los sistemas de transporte público, esto debido a que fueron vistos como una forma eficaz de adaptarse al crecimiento territorial y demográfico que estaban teniendo muchas ciudades alrededor del mundo. El transporte público fue visto por la administración local y los actores gubernamentales como una manera de resolver el tráfico generado en las ciudades (Escalona 1989, 84).

En los años 80 's, un nuevo sujeto empezó a ser analizado por quienes buscaban comprender la manera en que las personas se movían dentro de los espacios urbanos. La sociología urbana incorporó a las personas que realizaban viajes diarios como las piezas modulares que explicarían los patrones de movilidad en las ciudades. La Geografía de la población abordó este pensamiento y analizó la movilidad cotidiana a partir de los movimientos espaciales realizados en el diario trajinar de los habitantes de las ciudades (Miralles y Cebollada 2009, 194).

Para superar el vacío existente entre las ideas de movilidad y transporte, la inclusión de una perspectiva enfocada desde el ser humano (antropocentrico) fue vista como el nacimiento de un enfoque más realista e inclusivo. Fue así que la movilidad urbana empezó a ser definida

como una perspectiva que buscaba relacionar factores socioeconómicos propios de cada persona (edad, clase social, trabajo) con la dinámica espacial de los mismos. En resumen se puede plantear que el concepto evolucionó de la limitada relación entre oferta y demanda expresada esquemáticamente, la cantidad de infraestructuras y medios de transporte hacia un concepto que privilegiaba el estudio del número de desplazamientos por persona por día, según motivo, modo, itinerario, tiempo (Montezuma 2010, 175).

En los años 90 's, la idea de sostenibilidad empezó a aparecer en la mayoría de documentos oficiales de planificación y diversas cumbres de países, esto llamó la atención de quienes analizaban temas vinculados a la movilidad. El modelo de movilidad existente no se ajustaba a las tres dimensiones que el concepto de sostenibilidad proponía, social, económico y ambiental, sino todo lo contrario contaminaba, causaba accidentes y el precio de mantener un vehículo era cada vez más alto (Mataix 2010).

Esto incentivó a que cada vez más espacios urbanos opten por rediseñar sus sistemas de transporte y busquen reducir las necesidades de desplazamiento de personas y mercancías a los límites físicos y ambientales del territorio, dando prioridad a la utilización de medios de transporte más eficientes que no contaminen, que a la vez sean de fácil acceso para la mayoría de personas y que incentiven el crecimiento económica de cada territorio (Guillamón y Hoyos 2010).

La bicicleta apareció en este punto como una manera sostenible de afrontar los retos de sostenibilidad que el mundo actual propone. Debido a sus ventajas tales como: accesibilidad, impacto cero en el medio ambiente, apropiación del espacio público, su impacto positivo en la salud de las personas, combate el tráfico, disminuye el ruido, entre otros, varias ciudades alrededor del mundo empezaron a incluirlos.

En Europa las bicicletas empezaron a tomar mayor relevancia en los años 60, por ciudadanos que buscaban combatir el crecimiento de los autos y la pérdida de los espacios para utilizar otros medios de transporte. En la actualidad, varias ciudades europeas se han convertido en espacios propicios para que la bicicleta pueda expandirse, llegando a implementar sistemas de bicicleta pública (SBP) en la mayoría de los países.

Si bien en América Latina estos procesos son más recientes, ambos espacios geográficos comparten una característica esencial que es la participación ciudadana. Esta manifestación de la voluntad de las personas ha tomado relevancia cada vez con más fuerza a través del tiempo, esto debido a que buscan incidir en la vida política, económica, social y cultural de la sociedad de la cual se sienten parte o están integrados.

En Ecuador, los procesos de inclusión de medios de transporte alternativos han ido en crecimiento y la incorporación de nuevos actores se ha hecho cada vez más frecuente. En ciudades como Quito y Guayaquil, la aparición de diversos grupos sociales con interés en diversificar la manera en la que las personas se puedan mover con un impacto mayor en la sostenibilidad del medio ambiente.

Bajo estos preceptos se propone el estudio de la incorporación de la bicicleta pública urbana en la agenda de la ciudad de Cuenca en Ecuador. Y la pregunta que guía esta investigación es: ¿Qué factores inciden en la incorporación de la bicicleta como transporte alternativo en la agenda de movilidad de Cuenca?

Con el fin de responder esta pregunta, se sostendrá como hipótesis que a través de la intervención de actores sociales y académicos se logra introducir nuevos temas en las agendas de movilidad urbana sostenibles de las ciudades tales como la incorporación de medios de transporte alternativo.

La metodología utilizada para responder esta pregunta de investigación, toma como punto de partida información obtenida en su mayoría mediante consulta de fuentes secundarias como son: artículos académicos, artículos de prensa, cartografía urbana y bases de datos tanto nacionales como locales. Adicional a la información obtenida por estos medios, se han realizado entrevistas online a actores participes de la veeduría ciudadana encargada de analizar la incorporación del sistema de bicicleta pública en la ciudad de Cuenca.

Es importante recordar que debido al poco tiempo que ha transcurrido entre la implementación del sistema de bicicleta pública y la actualidad, los datos que se han obtenido puede que sean limitados. Además, esta investigación fue llevada a cabo dentro de la pandemia producida por el virus SARS Cov-2 (coronavirus) por lo que el trabajo de campo fue llevado en su mayoría de manera virtual.

Posteriormente, se presenta el curso que ha seguido esta investigación. El presente trabajo se encuentra dividido en tres capítulos que buscan responder de manera ordenada a la hipótesis planteada. El primer capítulo describe la manera en que los temas en las sociedad se convierten en problemas, la manera en que estos problemas se desenvuelven a través del ciclo de políticas, el tipo de agendas dentro de las cuales se pueden inscribir y los enfoques que existen para analizar su inclusión. Estos procesos son analizados a través del Modelo de Corrientes Múltiples y la manera en que estas interactúan.

El segundo capítulo inicia con una caracterización de la movilidad como objeto de estudio dentro de la planificación urbana, un análisis de su desarrollo en contextos subnacionales y termina con un breve estado del arte acerca del origen y desarrollo de los sistemas de bicicleta pública en Europa y América Latina.

El tercer capítulo presenta una introducción acerca del desarrollo de la bicicleta en Ecuador, una presentación sobre la ciudad de Cuenca y concluye con el análisis del caso de BiciCuenca a la luz de los elementos analíticos del MSA.

Finalmente se presentan las conclusiones, se procede a presentar los resultados obtenidos dentro de cada corriente, se comprueba la hipótesis y se realizan las salvedades del caso.

Capítulo 1

Las políticas públicas y el análisis de la puesta en agenda alrededor del Marco de Corrientes Múltiples

Entender la manera en que las políticas públicas han sido analizadas desde diversas perspectivas permite la construcción de conceptos que engloben de manera objetiva todas las interacciones que giran alrededor de las mismas. Con el fin de comprender su desarrollo desde el origen, este capítulo toma como punto de partida la construcción del problema y su desarrollo en el ciclo de políticas hasta su incorporación en las agendas. Este tipo de inclusiones han sido analizadas desde diversas corrientes ideológicas, el tema de esta investigación será analizado desde el modelo racional propuesto por Kingdon (1995) denominado Corrientes Múltiples (MSA).

1. Aproximaciones al concepto de las políticas públicas y su ciclo

Con el fin de empezar el estudio sobre la agenda dentro del análisis de política, el primer paso es comprender cómo distintos autores definen a las políticas públicas como tal. Una de las primeras aproximaciones al concepto fue brindada por Lasswell (1971) quien basado en el empirismo como fuente racional que debía guiar al proceso de las políticas, planteó que las políticas públicas son la formalización de soluciones que buscaban responder diversos problemas en la sociedad.

Una aproximación complementaria al concepto planteado por Lasswell (1971), es aquella que define a las políticas públicas como todas aquellas acciones que los gobernantes determinan ejecutar o no (Dye 1991) y adicionalmente, este tipo de decisiones deben estar inscritas en un programa específico de acción gubernamental orientado hacia un sector de la sociedad o un espacio geográfico previamente delimitado (Meny y Thoenig 1991, 90). El concepto siguió construyéndose y a lo largo del tiempo empezó a tomar distintas variables, es así como las políticas fueron también vistas como aquellas respuestas brindadas por el Estado en situaciones consideradas como problemáticas y que al mismo tiempo buscan la resolución de estas o llevarlas a niveles más manejables” (Salazar 1995; Vargas 1999).

Una concepción de aproximaciones teóricas más actuales son las ideas acuñadas por Cuervo y Anderson quienes entienden a las políticas públicas como aquellos actos realizados por el gobierno, en sus diferentes dependencias, con el fin de responder a las necesidades ciudadanas

lideradas por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta constituyendo un problema como público y buscando resolverlo a través de la movilización de recursos tanto institucionales como ciudadanos (Jolly y Cuervo 2007; Anderson en Nelson 2001).

Con el fin de analizar las distintas interpretaciones sobre los conceptos de políticas públicas, la idea de dividir el proceso mediante un marco secuencial que permita comprender las características de cada etapa tomó fuerza dentro de los debates. Esto dio paso a lo que se conoce como “ciclo de política” concepto que fue planteado en un principio por Jones (1970) y Lasswell (1971) permitiendo así la introducción del análisis de política pública dentro de la academia.

Estos autores reconocían la existencia de cinco fases integradas dentro de cada política, empezando con la definición del problema y cómo se inscribe en la agenda, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la implementación y, por último, la evaluación (Roth 2014, 84). En este punto cabe recalcar dos ideas planteadas por Jones (1970), la primera es que el ciclo de políticas es visto como una concepción ideal del desarrollo de una política, esto debido a que en varios casos las etapas pudiesen ser obviadas o no existir y la segunda, complementaria a esta, reconoce una característica de renovación de las políticas que permite un movimiento cíclico como tal que les permite desplazarse entre las diversas etapas (Figura 1.1.).

Figura 1.1. Ciclo de Políticas



Fuente: Roth 2014

Según este marco de análisis, el estudio por separado de las distintas etapas que componen las políticas públicas permitía comprender de mejor manera la sucesión lógica de pasos permitiendo así a la realización de un sinnúmero de investigaciones centradas en una sola fase. Roth (2014) plantea que esta característica es tanto la debilidad como la fortaleza de esta herramienta de análisis, debido a que, si bien tiende a perder de vista la totalidad del proceso, también permite la inclusión de diversas perspectivas epistemológicas aplicables en cada una de las etapas.

Pese a su contribución a los diversos, esta herramienta de análisis no se encuentra exenta de críticas y varios autores han buscado cuestionar su verdadero impacto. Uno de los primeros fue Sabatier (1986) su crítica al *policy cycle*, está alrededor de su falta de carácter lógico puesto que, el ciclo no permite el uso de teorías causales para la formulación y posterior comprobación de hipótesis logrando así que las investigaciones en general suelen ser descriptivas, aunque otros marcos analíticos desarrollados con posterioridad proponen un análisis de política desde la causalidad (Roth 2014, 88).

Otra crítica al ciclo de políticas es aquella que plantea incompatible la idea de considerar a los decisores políticos como máquinas, esto debido a que se puede ver influidos por una constante interacción con su contexto histórico, político, social, etc. lo que podría influir sobre la manera en que se interpretan las normas sobre la implementación o no de alguna política pública (Yanow 1987).

A pesar de las críticas y las distintas observaciones que se le han realizado a este marco de análisis, para Roth (2014) este modelo sigue siendo considerado como una de las mejores herramientas a la hora de empezar el estudio sobre políticas públicas, esto debido a la practicidad de características tanto heurísticas como pedagógicas. El modelo de análisis ha pasado a ser tomado como un modelo normativo por los actores de política y gracias a la división de fases que el modelo de *policy cycle* plantea, estos mismos actores han podido ser analizados desde sus participaciones y motivaciones a la hora de tomar una decisión de política.

2. La Definición del problema y la puesta en Agenda de Política

Como se ha reseñado en los apartados anteriores, el ciclo de políticas sigue siendo una herramienta metodológica ampliamente utilizada a la hora de analizar la manera en que las

políticas públicas se desarrollan dentro de las agendas. Con el fin de responder la pregunta de investigación planteada en este trabajo, es necesario comprender la manera en que un problema es definido para su posterior inclusión en la agenda. Las definiciones que serán aportadas a continuación permitirán al lector comprender el punto de partida mediante el cual diversas situaciones son enmarcadas como problemas e incluidas en los diferentes niveles de agenda.

2.1. El problema de política: ¿Cómo se define?

Dentro del análisis de políticas públicas los marcos analíticos que toman al ciclo de políticas como herramienta de estudio, la existencia de un problema y su posterior definición son tomados como elementos de partida en la mayoría de los casos. En una primera aproximación buscando responder ¿qué es un problema político?, encontramos la propuesta de Warren (1999) quien plantea dos dimensiones para reconocer este tipo de conflictos: la idea que debe ser colectivo y debe existir conflicto.

Tomando como punto de partida que los problemas deben cumplir con las condiciones antes expuestas, la siguiente pregunta a responder es: ¿de qué manera los problemas se construyen? y con el fin de responder estas preguntas encontramos aproximaciones como las de Berger y Luckerman (1965) y Yanow (2000) proponen que los asuntos sociales pasan a ser políticos en el momento en que los actores del sistema buscan darles relevancia a temas específicos. Como se puede esperar los temas no aparecen de la nada y en concordancia a esto autores como Felstiner, Abel y Sarat (1980) reconocen la existencia de tres pasos para la problematización de un problema:

En primer lugar, se plantea la etapa del “nombramiento”, la cual consiste en determinar el asunto y adicionalmente limitar el alcance que se piensa brindar (Felstiner *et al* 1980).

Complementario a esta propuesta para la identificación de los problemas, Lenoir (1989) propone que el apareamiento de los asuntos no es suficiente a la hora de tomarlos como problemas y se plantea que necesitan tener un impacto registrable en la vida de las personas para ser tomados como algo “anormal” o que requiera atención.

En una segunda etapa de la propuesta encontramos tanto a la “inculpación” como la manera en que los actores buscan “problematizarlo”, este proceso se refiere al vínculo entre un asunto social con la causa se cree la ocasiona (Felstiner *et al* 1980). Esta fase se observa como un

proceso de formulación política en donde se pasa de un problema privado hacia una fase pública en donde se incluyen actores sociales que logran poner al problema en las palabras adecuadas para que ingrese al terreno de lo político (Lenoir 1989).

Una vez que los pasos anteriores se han cumplido, la última etapa de este proceso propuesto por Felstiner *et al* (1980) es la denominada “reclamación” que consiste en pedir a las distintas instancias gubernamentales soluciones acorde al problema construido. En este punto del problema según Roth (2014) el papel de los medios de comunicación, círculos académicos, actores sociales y políticos, dentro y fuera de la burocracia, se convierten en partes esenciales a la hora de etiquetar o inventar categorías que permitan expandir o profundizar asuntos en la sociedad.

En resumen, la definición de los problemas políticos puede ser considerada como la suma de todas las fases y los debates liderados por diversos actores (públicos y privados) a la hora de poner sus intereses sobre la palestra con el fin que lleguen a incluirse en las agendas públicas y sean tratados de manera real por los tomadores de decisiones.

2.2. Aproximaciones conceptuales a la Agenda de Política y niveles de agenda

Como se ha visto, la problematización de temas de políticas como objeto de estudio ha sido analizada de diversas maneras según el enfoque que cada autor ha buscado brindar. Para Fontaine (2015) estas decisiones han sido tomadas a través del tiempo como simples variables independientes que buscan comprender de qué manera su aplicación logra tener efectos, en un tiempo determinado, sobre problemas tales como la pobreza, economía, vivienda, etc.

Las agendas políticas aparecen entonces como aquellos espacios dentro de los cuales se puede comprender la relación problema- solución. Este concepto ha sido objeto de varios debates a lo largo de la historia y sus discusiones se han generado con el fin de identificar actores, factores, motivaciones, entre otros, considerados como sobresalientes a la hora de construir y delimitar el proceso de problematización previo a la construcción de una política. Varios han sido los enfoques que se han intentado brindar a la hora de comprender la manera en que las agendas son analizadas desde el enfoque de las políticas públicas.

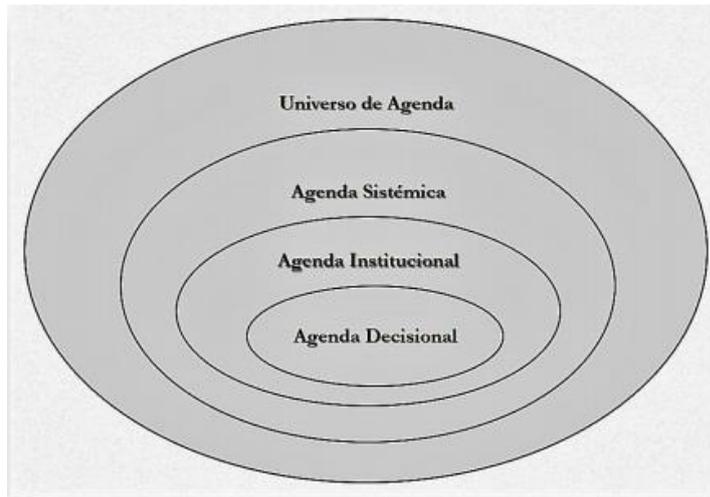
Una de las primeras aproximaciones es el concepto delineado por Cobb y Ross en su libro *Agenda building as a comparative political process*, dentro del cual la construcción de la agenda es definida como aquel “proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades” (Cobb y Ross 1976, 126). En este punto cabe recalcar que los autores diferencian entre lo que consideran la agenda formal, entendida como aquellos temas que han sido incluidos por los decisores en la lista de problemas a solucionar; y la agenda pública que incluye a todos aquellos temas importantes que desde el punto de vista ciudadano necesitan atención gubernamental.

La segunda aproximación conceptual sobre la agenda y su importancia en las políticas públicas es aquella propuesta por Downs (1993) quien planteó que los problemas podrían tener un posible comportamiento cíclico en la sociedad. Este autor explica que los problemas suelen presentarse de repente, logran sobresalir y, por lo tanto, captan la atención de las personas interesadas durante cierto periodo de tiempo, pero en la mayoría de las ocasiones tiende a decaer sin haber encontrado una respuesta eficiente. Con base en esto, las agendas pueden recuperar de manera ocasional algún problema que haya tomado importancia con el fin de incluirlo de manera formal en sus debates.

Las ideas de Birkland sobre la agenda nacen como complemento a estas definiciones, pues este autor lo comprendía como el proceso a través del cual tanto los problemas como las soluciones y alternativas pueden ganar o perder la consideración de las élites y por lo tanto perder el carácter de público. Debido al tamaño reducido de los temas que logran incluirse en las agendas, los grupos que luchan para que los temas se destaquen toman un papel predominante dentro de las agendas (Birkland 2006).

Este autor definía la agenda partiendo desde un proceso global, universo de agenda, continuando con el proceso nacional, agenda sistémica, para aterrizar en la agenda institucional hasta llegar a espacios locales de intervención, es decir, la agenda decisional de cada ciudad (Figura 1.2).

Figura 1.2. Niveles de Agenda



Fuente: Birkland 2006

Para Birkland, el Universo de agenda puede ser definido como el nivel más alto en cuestión organizacional debido a que está compuesto por todas aquellas iniciativas que podrían llegar a ser presentadas y debatidas en una esfera superior de la sociedad dentro de los distintos sistemas políticos. En este punto el autor recalca que, si bien dentro de las democracias modernas las ideas no pueden limitarse, algunas iniciativas podrían ser restringidas debido a los distintos grupos de presión y prácticas culturales específicas de cada espacio. En resumen, se podría decir que esta instancia de la agenda contiene todos los temas que han sido presentados dentro de la sociedad, es un banco de información temática del cual se puede escoger un tópico para destacar de manera específica.

En el segundo nivel de clasificación encontramos a la denominada agenda sistémica que en esencia reúne a todas aquellas cuestiones que los tomadores de decisiones consideran deben tomarse como prioritarias a la hora de ser atendidas. Por lo general, estos miembros promueven temas, de acuerdo con sus propios intereses e involucrando proyectos de ley, reformas, entre otros para la legislación a la que pertenecen.

Por último, encontramos los dos niveles de agenda en donde los problemas inician su proceso formal dentro de las políticas públicas. En el tercer nivel encontramos a la agenda institucional (o de debate) la cual es definida como “aquella lista de ítems explícitamente para la consideración activa y seria de los tomadores de decisiones” (Cobb y Elder 1983, 84). En esta esfera los tomadores de decisión ubican en las agendas aquellos temas que han sido

previamente filtrados, se han convertido en específicos, son debatibles y, por último, han sido considerados como potencialmente solucionables.

Y el cuarto nivel, la agenda decisional, la cual engloba todos los temas que han sobrevivido a los anteriores filtros y sobre los cuales las autoridades están sujetas a tomar una decisión. En esta etapa el problema ya se encuentra plenamente incluido en la agenda, y pese a que pueda existir controversia sobre cómo solucionar el problema, lo más probablemente es que será resuelto por los tomadores de decisión (Birkland 2006).

En este punto es donde los problemas que sean considerados como determinantes y logren generar el impacto suficiente tanto en la política como en lo político, tendrán prioridad sobre los demás, con el fin de que no pierdan la oportunidad de ser tratados. Sin embargo, cabe destacar que, por muy relevante que sea, no siempre estos problemas logran impactar en las agendas y pueden desaparecer, su mantenimiento en la palestra pública depende tanto de aquellos quienes toman las decisiones como de trabajan para incentivar ciertos temas.

2.3. Modelos de Agenda

Una vez realizado este recorrido sobre las diferentes maneras de cómo se han definido las agendas y sus diversos niveles, se vuelve imperante entender de qué manera los problemas logran ser parte de esta agenda. Varios son los modelos y tipologías que se han desarrollado en torno a la comprensión de estos procesos, entre los cuales podemos encontrar la propuesta de Garraud (1990).

Este autor francés propone la existencia de cinco distintos modelos, que, al combinar distintas interacciones en su interior, intentan comprender la manera en que los problemas son llevados hasta lo público a través de factores como: movilización social, presencia de conflictos fuertes, creación de opinión pública, mediatización o por el apareamiento de un evento no planeado (Roth 2014, 129).

El modelo de la anticipación es el primero en la propuesta de Garraud (1990), este se refiere a aquellas decisiones tomadas por la burocracia existente que buscan adelantarse al apareamiento de un problema y delinea estrategias que prevengan o mitiguen su posible desarrollo. Este modelo ha sido también denominado como “movilización por el centro”

(Garraud 1990, 36) debido a que es aplicable a realidades difusas tales como prevención de enfermedades, campañas en contra del alcoholismo, etc.

Uno de los modelos más conocidos y teorizados que también es recogido por Garraud (1990) es el “modelo de la mediatización”, el cual consiste en la presentación (o no) de información que mediante su repetición y enfoque brindado logra incidir en la manera en que un problema es visto por la sociedad. Este tipo de acciones suelen ser realizadas con el fin de generar en palabras de Roth (2014) “demanda social”, que respondan a intereses privados propios de organizaciones políticas o grupos económicos posiblemente ligados a los medios de comunicación.

Dentro de este modelo, McCombs y Shaw (1972) plantearon este término para referirse a la manera en que los medios de comunicación utilizaban su influencia con el fin de dirigir la atención público hacia ciertos temas que en su opinión podrían ser considerados como sobresalientes o problemáticos en cierto momento. Sin embargo, Alzate y Romo (2017) critican estas ideas debido a que entienden que estas nociones les brindan un poder excesivo a los medios e incluso cuestionan si es que realmente la agenda mediática puede convertirse en una agenda pública por la mera influencia de los medios de comunicación. Los autores también plantean que estas posturas han ido perdiendo fuerza y que varios autores han aceptado un excesivo determinismo en las primeras aproximaciones al concepto.

Sobre la hipótesis planteada en este estudio de caso, es importante resaltar que los tres modelos a continuación se ajustan a responder con la pregunta de investigación:

El tercer modelo propuesto por Garraud (1990) es el denominado “de la acción corporativista silenciosa”, el cual tiene como característica principal a los grupos que actúan en su interior. Los grupos que pertenecen a este paradigma suelen ser organizados y poseer información privilegiada, mediante la cual buscan influir directamente sobre las autoridades para lograr incluir sus temas dentro de las agendas políticas.

Otro factor que puede ser considerado como distintivo es que los actores dentro de este modelo no buscan “mediatizar” sus problemas, por el contrario, intentan que sus propuestas se mantengan fuera de debate con el fin de evitar controversias que podrían retrasar la incorporación de sus temas dentro de las agendas tanto locales como nacionales.

Como cuarto modelo de la propuesta de Garraud (1990) encontramos el de “la oferta política”, el cual encuentra sus cimientos en la creación y promoción del problema desde las propias organizaciones políticas. Este enfoque busca generar debate a través de diversas propuestas con el fin de ganar la atención de los votantes a la hora de una futura elección. En otras palabras, “se trata de crear demanda social” (Roth 2014, 130) buscando que los partidos adversarios (de oposición, en su mayoría) reaccionen y busquen esparcir sus ideas en la población, generando así una crisis a partir de los debates sociales y logrando introducir nuevos temas dentro de las agendas.

El último modelo de la propuesta de Garraud (1990) es conocido como el “de la movilización”, el cual describe la manera en que los actores sociales actúan en la promoción de un problema social que ellos consideran relevante. Este modelo reúne características esenciales tales como: alta demanda social, eventos masivos de atracción mediática, búsqueda de legitimidad por parte de los ciudadanos y generación de un conflicto sociedad-gobierno (Roth 2014).

En complemento a esto, se tiene la perspectiva conceptual de Cobb y Ross (1976) quienes plantean que la participación de actores no gubernamentales puede llegar a alcanzar las agendas sistémicas para después formar parte de las agendas institucionales de cada espacio en donde el tema ha tomado importancia.

Debido a la naturaleza democrática y la importancia progresiva que la participación ciudadana ha tomado en la mayoría de los países, este modelo se ha convertido en una constante en la actualidad debido a que busca incluir actores, estructuras, ideas y el contenido de los problemas a todas las instancias con el fin de incluir los temas en busca de soluciones que respondan de manera holística a los pedidos de la sociedad (Howlett, Ramesh y Perl 2009).

Dentro de este mismo proceso, la conformación de la agenda ha buscado incluir tanto a actores públicos como privados. Dentro de estos dos grandes espacios existen actores con intereses propios que buscan incidir de manera directa en la política, entre estos actores se ubican aquellos grupos representativos que al ser impactados por diversos problemas buscan levantar quejas iniciales con el fin de ser beneficiados por la solución pertinente (Cobb y Ross 1997, 7).

Incluidos en estos espacios de interacción que buscan ser parte de las agendas se encuentran grupos de interés, organizaciones independientes, sindicatos y cámaras empresariales, asociaciones, *think tanks* o espacios de opinión y en los últimos años han sido incluidos centros de investigación especializados en los temas a tratar. En estos espacios tanto los recursos económicos como de conocimiento permiten a los distintos actores influir de mejor manera en la comprensión o en la atención de un asunto por parte del gobierno (Wu *et al* 2010).

La interacción de estos actores y la manera en que realizan diversas acciones dentro del sistema en el que participan han sido objetos de incontables análisis con el fin de comprender sus motivaciones a la hora de incluir un tema sobre las agendas. Estas perspectivas teóricas serán analizadas en el siguiente apartado.

2.4. Enfoques para analizar la agenda

Una vez que se han establecido los diversos modelos mediante los cuales los temas logran ser incluidos dentro de las agendas políticas, es importante destacar los enfoques conceptuales que han analizado estos procesos. Entre los más importantes encontramos lo cognitivista, lo neoinstitucional y, por último, los racionalistas.

En primer lugar, encontramos el enfoque cognitivista, el cual busca comprender la manera en que los actores perciben su entorno y procesan la información para introducirla en las agendas (Muller 2000; Sabatier y Schlager 2000). Dentro de este mismo campo, se ha incluido también aquellos métodos hermenéuticos que buscan interpretar los discursos de los actores a la hora de influir en otras esferas de poder con características decisorias (McBeth *et al.* 2007; Schmidt 2008).

Adicional a esto, los autores cognitivistas añaden aquellos análisis inspirados en la teoría crítica que entienden a las políticas públicas como prácticas realizadas por los gobiernos para legitimar su poder, buscando de manera ordenada incluir en las agendas temas que permitan fortalecer las relaciones asimétricas existentes (Majone 1997; Fischer y Forrester 1993). Dentro de este enfoque, el marco de análisis que más sobresale es el *Advocacy Coalition Framework* o ACF por sus siglas en inglés. Con Sabatier como precursor, este método buscaba entender el proceso político a través de las diferentes coaliciones o alianzas que se pudieran generar dentro de los sistemas de creencias. En cuestión de las agendas políticas,

intenta explicar la existencia de un cambio o la razón de la continuidad de una política determinada (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 117-168).

El segundo enfoque de análisis, el neo institucional, se construyó sobre la importancia del tiempo y de las instituciones en los procesos políticos, las organizaciones y las relaciones económicas (Evans et al. 1985; Immergut 1998). Esta dimensión también buscó comprender los cambios desde la manera en que las instituciones consideradas como “no-formales” estructuraban las relaciones sociales y orientaban ciertas conductas a la hora de incluir ideas dentro de las agendas de los gobiernos internos (March y Olsen 1984).

En una segunda etapa, este enfoque centró su atención en los cambios institucionales, con el fin de identificar la influencia de las ideas y las modalidades del cambio según el contexto político en el que actúan las instituciones en conjunto con los agentes sociales a la hora de incidir en la planificación urbana mediante políticas públicas en las agendas. (Powell y DiMaggio 1999; Campbell 2002 y 2004; Mahoney y Thelen 2010; Lowndes y Roberts 2013). Dentro de los enfoques de análisis neo-institucionales más destacados encontramos al denominado IAD o *Institutional analysis and development framework* en inglés. Este enfoque teórico pretende explicar de qué manera las instituciones tanto formales e informales interactúan a la hora de incidir dentro de las agendas. Las formas de interacción entre los dos tipos de instituciones antes mencionadas y la manera en que logran imponer sus prácticas sobre otras dan cuenta de su injerencia en los procesos políticos locales (Ostrom 2000; Ostrom 2005).

Como tercer enfoque dentro del análisis de políticas públicas encontramos la corriente racionalista, la cual tuvo como principal precursor a Harold Lasswell (1951) quien proponía que estos procesos debían ser desarrollados mediante protocolos ordenados que buscasen brindarles a los actores tomar decisiones de manera más eficiente. El modelo propuesto por John Kingdon (1984) denominado modelo de corrientes múltiples o MSA por sus siglas en inglés, es visto como uno de los más relevantes. Este modelo analítico ha sido utilizado con frecuencias en el análisis de política pública buscando establecer la manera en que los problemas llegan a las agendas y, paralelamente, como las soluciones son escogidas.

2.5. El enfoque racional para comprender la Agenda Política

La inclusión de políticas en las agendas también es considerada como un problema racional, se plantea entonces que los actores tanto políticos como sociales toman sus decisiones basados en intereses particulares, con base en valores compartidos y principios generales de acción. La idea principal bajo la cual este tipo de teorías se desarrolló centra su atención en los costos y beneficios que tomar una decisión conlleva (Fontaine 2015, 44).

Las teorías derivadas de la elección racional se encuentran cimentadas en cinco presupuestos, el primero de estos es el denominado individualismo metodológico, el cual plantea que el contexto tanto social, político como económico de los actores sociales se deriva de sus propias decisiones. La segunda premisa, supone que los actores buscan condicionar sus medios para conseguir sus objetivos mediante un cálculo de costo-beneficio (Fontaine 2015, 91).

En tercer lugar, este tipo de teorías suponen que los individuos son egoístas y, por lo tanto, sus actuaciones nacen de su interés personal, antes que por el interés general o común. Como cuarto punto se plantea la existencia de un individualismo dentro de lo político, en donde, la actitud de los actores dentro de la esfera de la acción pública busca satisfacer solamente preferencias particulares. Y como último punto, el método deductivo es utilizado como la manera principal de probar las hipótesis generadas dentro de estas teorías (Hindmoor 2006; Fontaine 2015).

Complementario a estos conceptos, Herbert Simon (1944) intentó abordar las políticas públicas y su análisis desde las motivaciones de los actores con base en su racionalidad a la hora de tomar una decisión. Dentro de su texto *Administrative Behavior*, el autor propone que a la hora de tomar una decisión existen dos tipos de racionalidad: primero, aquella que se encuentra relacionada con los valores y segundo, la que interactúa con los hechos (Simon 1944).

Pero Simon (1944) intenta ir más allá y a través de uno de sus principales postulados denominado “racionalidad limitada”, plantea que, si bien la toma de decisiones suele tener una base considerada racional, diversos factores tales como: la información, la capacidad cognitiva, el tiempo, etc. pueden influir en la conducta de quienes toman las decisiones. De esta manera se plantea que las limitaciones pueden ser de origen cognitivo, temporal u

organizacional a la hora de resolver racional y políticamente los problemas que se lleguen a presentar (Zahariadis 2016).

En este punto se identifica la relevancia que puede llegar a tener la influencia de la sociedad y la coyuntura que en ese momento este viviendo, en el comportamiento de una persona racional a la hora de tomar una decisión (Simon 1991). El papel del ambiente organizacional también es considerado como determinante a la hora de tomar una decisión puesto que los valores dominantes en cada espacio social orientan este tipo de resoluciones, por el contrario, la deliberación dentro de un ambiente institucional y organizacional específico contribuye a una mejor selección de alternativas en base a los resultados esperados (Zahariadis 2016).

En este mismo sentido, el debate propuesto por Lindblom (1959) sobre el incrementalismo, concepto que tiene como base las ideas de elección informada y el análisis estratégico, busca complementar las ideas propuestas por Simon con respecto al análisis sobre la puesta en agenda y a la vez brindarles a los actores mejores herramientas a la hora de tomar decisiones. Lindblom (1959) coincide con los conceptos expuestos por la racionalidad limitada y reconoce que la falta de información necesaria para que los actores puedan maximizar los valores a la hora de tomar una decisión sumado a las capacidades de los actores y del medio en el que se desarrollan, limitan los recursos con los que los administradores públicos cuentan.

Basado en este mismo razonamiento marginal, se puede plantear que las decisiones en cuanto a las agendas políticas se toman también en base a mutuos acuerdos y no sobre una relación fines-medios. Esto sucede debido a que no todos los actores comparten los mismos valores o intereses, pero buscan llegar a acuerdos con el fin de posicionarse en espacios de mutua conveniencia. Para Fontaine, estos acuerdos le dan un tono pluralista a la toma de decisiones debido a que “permite la participación de múltiples actores con una capacidad de acción diversa y un poder de influencia política desigual” (Lindblom 1979 en Fontaine 2015, 42). Esta interpretación de las distintas variables que confluyen a la hora de tomar una decisión nos permite asumir este proceso como algo más complejo fuera de diversos presupuestos racionales y secuenciales. Gracias a la interpretación de Simon (1941) y los conceptos de incrementalismo de Lindblom (1959) es posible ver a las decisiones como elementos individuales que interactúan dentro de una situación concreta.

Este panorama social provisto de cierto grado de opacidad y complicaciones fue analizado, desde el juego de actores, por Cohen, March y Olsen (1972) quienes diseñaron el modelo clásico conocido como *Garbage can model* o modelo del bote de basura (GCM). Este modelo propone principalmente que los sistemas decisionales son como basureros o tachos, donde sin ningún orden u orientación son depositadas soluciones, estrategias, problemas, procedimientos, etc. En una realidad vista como confusa y desorganizada, este marco analítico tiene como objetivo principal asociar las oportunidades de elegir junto con las situaciones en donde se abre el espacio para hacerlo.

Los actores entran en este esquema con el fin de intentar ordenar y darles coherencia a los temas ya introducidos en el bote. Su participación de los actores dentro de este modelo se ven condicionados por tres características generales: *el flujo de participación*, entendido como la manera y la constancia con la que los actores (públicos y privados) asisten a espacios de interacción social; *el orden de los problemas*, se refiere a la imprecisión de los objetivos a la hora de establecer política y la manera en que los políticos toman decisiones; y *una imprecisa tecnología*, comprendido como “el proceso de la organización que convierte demandas en productos”(Bastidas 2013, 14).

Los conceptos y el modelo antes mencionados, aplicados en el análisis de políticas públicas han logrado establecer parámetros base para el análisis de las distintas formas mediante las cuáles las agendas y sus actores reconoce problemas con el fin de buscar soluciones. Algunas de estas variables fueron incluidas y se encuentran sistematizadas dentro del modelo propuesto por John Kingdon (1995) denominado como Corrientes Múltiples (MSA) el cual será explicado en apartados a continuación.

3. Enfoque de Corrientes Múltiples (MSA)

Tomando como base las propuestas de Simon (1944) acerca de la racionalidad limitada y la manera en que el ambiente puede influir en la toma de decisiones, pasando por la idea del razonamiento marginal propuesto por Lindblom (1959) quien plantea a los acuerdos mutuos como condición necesaria para el desarrollo de una idea, el modelo del GCM propuesto por Cohen, March y Olsen (1972) es visto como una primera aproximación formal a la toma de decisiones dentro de una anarquía organizada que incluía problemas, soluciones y participantes.

Los conceptos antes mencionados dieron forma a la manera en que John Kingdon (1995) veía la formulación y conformación de las agendas, fue así como propuso el modelo de Corrientes Múltiples (MSA) con el fin de responder de qué manera las políticas eran elaboradas y posteriormente incluidas en la legislación de los gobiernos tanto nacionales como locales. Uno de los principales aportes del autor estadounidense, fue plantear la necesidad de entender cómo los distintos actores negocian las posibles soluciones a los problemas, antes que una política se lleve al campo de la implementación.

Bajo este mismo concepto, Kingdon (1995) había buscado demostrar que los problemas de política tienen un contexto mucho más amplio que el que, hasta ese momento, había sido mostrado por los especialistas. Para este autor, el proceso de interacción entre los actores estatales y no estatales se sobrepone sobre la naturaleza, la importancia o la premura de un problema social (Fontaine 2015, 47).

Según Zahariadis (2007) el modelo de corrientes múltiples (MSA) encuentra sus bases en tres supuestos:

- a) El primer supuesto está integrado por dos partes: la primera se refiere a la atención o proceso individual es serial, que busca explicar la limitación cognitiva que los individuos pueden tener a la hora de trabajar procesos grandes; y la segunda es la idea de la atención paralela, la cual destaca que la división del trabajo en instituciones gubernamentales logra que varios asuntos sean tratados al mismo tiempo.
- b) Los hacedores de política pública actúan bajo significativas limitaciones de tiempo y, por lo tanto, las diversas políticas que compiten por ser agregadas a las agendas hacen que la atención se divida y no se cristalice una sola propuesta.
- c) Las corrientes que fluyen por el sistema son independientes. Parafraseando a Kingdon (1995) si bien suelen interactuar entre ellas, cada una de las corrientes se desarrollan con base a sus propias reglas y conceptos con el fin de acoplarse a los problemas políticos.

Estos presupuestos configuran el enfoque y a la vez, permiten de igual manera dar un gran paso sobre la comprensión de la formación y el cambio de la agenda. En la medida en que también funciona como una explicación convincente para la formación de políticas y su inclusión en los procesos de decisión, su contribución a la teoría de políticas generales ha sido bastante notable.

Entre las fortalezas más notables a la hora de explicar la conformación de agendas, el enfoque de corrientes múltiples ha logrado identificar elementos universales en todo el proceso y sus conceptos han sido considerados lo suficientemente flexibles para poder ser aplicados en cualquier lugar o momento. Complementaria a esta característica el modelo analiza de manera conjunta los sistemas políticos, sus instituciones y las condiciones que construyen los problemas, tomando así mayor relevancia en los últimos 30 años en varios casos de estudio a nivel internacional (Jones *et al.* 2016).

3.1. Corriente de Problemas

Una de las principales preguntas dentro del trabajo de Kingdon en cuanto a corrientes múltiples fue: ¿De qué manera los problemas logran capturar el interés de los actores? Para responder esta pregunta el mismo autor ha planteado la existencia de tres aspectos esenciales, los cuales son: los indicadores, los puntos de inflexión y las preocupaciones particulares de cada persona (Kingdon 1995, 90).

En esta corriente, ciertos sucesos son vistos como problemas que deben ser tratados desde la política en tres posibles escenarios: 1) si la atención se dirige a una condición específica por la cual las variables cambian sustancialmente en breves períodos; 2) como respuesta en base a programas anteriores; y 3) por eventos inesperados como crisis o desastres (Birkland 1998). El principio para tomar en cuenta dentro de esta corriente es que los problemas no son del todo evidentes, y que por el contrario las condiciones deben ser interpretadas y enmarcadas de cierta manera para convertirlos en sujetos de intervención desde las políticas (Kingdon 2003).

La corriente de los problemas se puede ver influenciada por diversos factores tales como: eventos especiales, influencia de los medios de comunicación, peticiones/manifestaciones ciudadanas, etc (Bastidas 2013). Cabe destacar que estas circunstancias suelen estar sujetas a la interpretación propia de tanto de los formuladores de política, como de aquellos “emprendedores” que buscan posicionar un tema que amerite respuesta del Estado para su inclusión dentro de las agendas.

En breves palabras se puede decir que, los problemas han sido comprendidos como aquellas condiciones creadas en la diaria interacción de los distintos actores, centrándose en sus realidades, la forma en que quisieran que los formuladores de políticas traten sus inquietudes

y a la vez, cuán efectiva puede ser la retroalimentación a la hora de problematizar situaciones nacientes (Zahariadis 2010).

3.2. Corriente de la política

Tomando como punto de partida el trabajo original de Kingdon (1995), se podía definir a la corriente política como aquella que engloba el estado de ánimo tanto de los grupos de opinión como del gobierno a nivel nacional. La poca claridad con la que Kingdon definió las interacciones que podrían existir entre los actores dentro de esta corriente, dio paso a varias críticas que se centraban sobre todo en la definición real del estado de ánimo y lo determinante que podían ser los grupos de opinión.

En años posteriores, Zahariadis (2007) propuso que los análisis podrían idealmente centrarse en la ideología u orientación política que tenían las personas que ostentaban el poder dentro de una esfera de decisión, todo esto con el fin de sistematizar esta corriente. El autor plantea que los programas de gobierno y las ideologías tienden a ser menos volátiles que los intereses que pudiesen tener los votantes.

Los escenarios varían fuertemente según la composición de los diferentes grupos que ostentan el poder y pueden gestionar realmente las demandas postuladas desde los grupos de presión hacia las funciones tanto administrativas como legislativas. La corriente política funciona como el escenario que permite tanto a la corriente de problemas, como a las distintas alternativas plasmar sus ideas con el fin de convertirlos en acciones reales.

Tomando en cuenta que el modelo inicial de Kingdon (1995) contemplaba un panorama nacional y añadiendo las observaciones planteadas por Zahariadis (2007) se puede adaptar estas ideas a un contexto local. El análisis tanto programático como ideológico de los partidos políticos que permiten a los candidatos llegar hasta los espacios de decisión, permitirán comprender los criterios con los que las nuevas ideas llegaban hasta la administración.

3.3. Corriente de soluciones

La corriente de soluciones es considerada como el espacio dentro del cual se gestan las posibles alternativas que respondan a las necesidades de los actores. Estas soluciones compiten con otras opciones originadas desde diversos espacios de opinión y por lo tanto necesitan cumplir ciertos aspectos tanto de viabilidad técnica como política (López 2016).

Para que las alternativas logren surgir de manera eficiente, las políticas públicas aplicables deben conjugar algunos factores. Entre los factores principales a considerar se han encontrado tres: primero, un actor o grupo de actores con la capacidad suficiente para poder intervenir; como segundo factor, un grupo de especialistas que logren brindar soluciones pertinentes; y por último el escenario político que permite su vinculación (Olavarría 2013, 79).

La corriente de políticas suele estar compuesta por las respuestas que tanto expertos como analistas brindan a los problemas que van apareciendo y los transforman en soluciones potenciales. Dentro de esta corriente, existe un número indeterminado de posibles acciones u omisiones a la hora de identificar y evaluar la factibilidad de un reducido subconjunto de opciones realmente viables (Béland y Howlett 2016).

3.4. Emprendedores de Política

Ahora bien, no es suficiente cumplir con la apertura de la ventana y a la vez que las tres corrientes confluyen para que el problema en cuestión llegue a las agendas, para lograrlo se requiere también de impulsores con influencia en el sistema. A estos actores Kingdon los denomina “emprendedores de políticas”, quienes en teoría son los encargados de direccionar los problemas y adaptarlos a las soluciones, unas más viables que otras, propuestas por el sistema cuando la ventana se presenta (Kingdon 2003, 181).

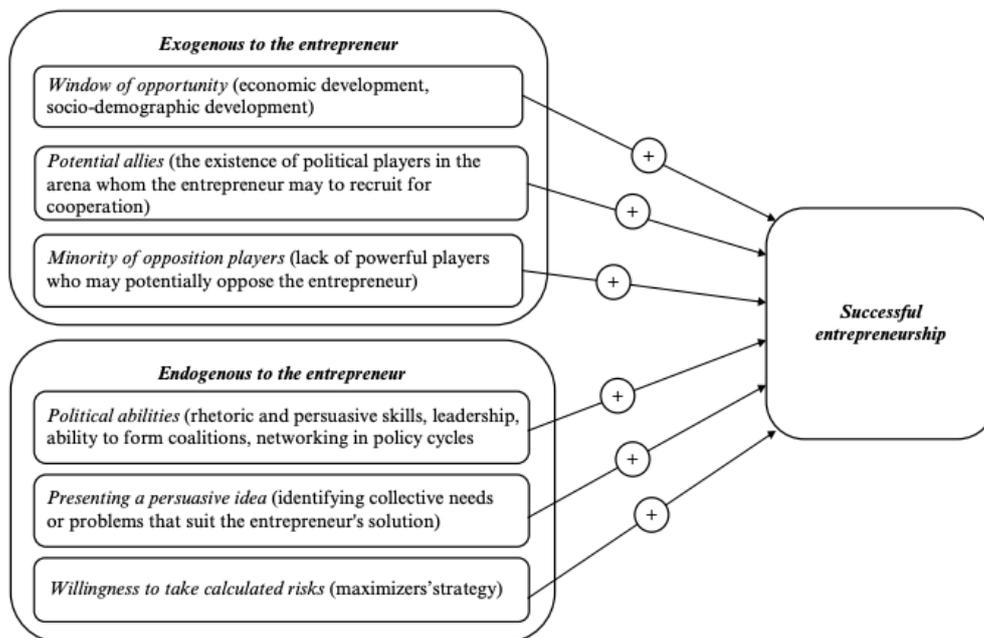
Estos actores, entendidos como emprendedores, tienden a cumplir tres requisitos cruciales a la hora de que un problema logre aterrizar en las agendas. El primero se refiere a una fuerte inversión de esfuerzos y medios concretos con el fin de conseguir sus objetivos; como segundo punto estos actores no deben poseer recursos que les permitan incidir en las agendas por sí solos; y, por último, deben tener la capacidad de influenciar al ambiente y sus actores para conseguir la inclusión de los temas (Cohen 2016).

Complementario a esto Kingdon (2003), identifica que los emprendedores pueden tener más éxito si logran reunir dos cualidades cruciales a la hora de intentar incidir en las agendas. La primera característica se refiere a la constancia, entendida como el nivel de persistencia que los actores desarrollan en procesos políticos de larga duración; y la segunda destaca la capacidad de persuasión, rasgo que se manifiesta en los métodos o herramientas que utilizan

los emprendedores para aprovechar la apertura de una ventana de oportunidades y mantenerla abierta (Zahariadis 2010).

En este mismo sentido, Cohen (2016) propone un modelo para ahondar en los elementos originados desde el emprendimiento político que pudiesen influir a favor de una alternativa que intente posicionarse dentro de alguna agenda pública. Este modelo explica seis posibles maneras (3 endógenas y 3 exógenas al emprendedor) mediante las cuales los diferentes actores de estos procesos logran incluir de manera exitosa sus opciones dentro de la agenda (figura 1.3.).

Figura 1.3. Fórmulas para cambiar la agenda de manera exitosa



Fuente: Cohen 2016

Como primera proposición exógena al emprendedor, el autor propone que “mientras más grande sea la ventana de oportunidad, las oportunidades de influir en la política pública aumentan”. Este punto es considerado como el más importante, puesto que cualquier oportunidad para destacar el tema en cuestión, permite la asignación de un valor especial a la propuesta que busca ser incluida en la agenda.

En cuanto a la segunda afirmación exógena del modelo, “mientras más aliados encuentren los emprendedores políticos pueden formar mejores coaliciones e influir con más éxito en la política pública”. Al atraer el apoyo de personas dentro de la corriente política, las ideas obtienen los recursos necesarios para introducir una nueva agenda y aumentar las posibilidades de construir una política formal.

La tercera afirmación, en cuanto a factores exógenos, sostiene que “la falta de oposición en la arena política aumenta las posibilidades de incidir en las agendas públicas”. El autor sostiene que si bien la idea puede sonar muy simple, la falta de barreras o actores que pudiesen vetar la entrada de un proyecto se vuelve clave para que las oportunidades de éxito se intensifiquen y logren mejorar la realidad.

Ahora bien, las tres afirmaciones antes realizadas se refieren al entorno en el que el emprendedor busca establecer y cumplir su objetivo sin contar con destreza individual. No obstante, el ambiente en el que desarrolla el emprendimiento político no explica en su totalidad la manera en que las decisiones son tomadas. Razón por la cual el modelo de Cohen (2016) añade una dimensión endógena para explicar el pensamiento y la naturaleza propia de los emprendedores.

Las tres afirmaciones con características endógenas, buscan explicar cómo las habilidades propias de cada individuo pueden servir para que el emprendimiento político logre su objetivo. Dentro de este punto el autor destaca que el éxito depende de la persuasión, pragmatismo y voluntad de compromiso, dejando en claro también que el modelo original de Kingdon (1995) lo ubica como un actor que no posee todos los recursos para lograr sus objetivos.

Las afirmaciones expuestas por Cohen (2016) sobre la capacidad interna de cada actor son las siguientes:

1. “Si las habilidades propias del emprendedor aumentan, las posibilidades de influir en la política pública también lo hacen”.
2. “Mientras más persuasivas sean las ideas del emprendedor, las probabilidades de influir en la agenda son mejores”.
3. “Cuando los emprendedores toman riesgos calculados en base a sus habilidades, sus chances aumentan”.

Si bien estas destrezas pueden ser vistas como subjetivas y difíciles de determinar dentro de cada actor participante en el proceso de añadir un tema a la agenda política, el análisis de estos principios permite complementar el ambiente en el que buscan influir.

El mismo autor, Cohen (2016) proponía la existencia de 3 tipos de emprendedores políticos: los actores públicos, los actores privados y los actores del tercer sector (no gubernamentales). Los *actores públicos* son funcionarios o burócratas que trabajan dentro de las agencias que reciben el tema a incluir en las agendas y sus esfuerzos buscan maximizar las oportunidades a través de la identificación real de ventanas que posicionen con fuerza sus propuestas. Si bien sus motivaciones pueden ser variadas, se ha identificado como un factor reincidente la voluntad de crecer dentro de la organización y por lo tanto, desde el pragmatismo, buscan mejorar el nivel de vida de las personas que habitan en su sociedad (Arnold 2015).

A diferencia de los anteriores, los *actores privados* realizan un cálculo de costo-beneficio previo a su intervención como promotores de cualquier iniciativa. No se limitan a ser representantes de empresas con intereses en algún tema, sino que ven la posible inserción de un tema a las agendas como la posibilidad de maximizar ganancias en recursos económicos. Por último encontramos a los *actores del tercer sector*, quienes básicamente son identificados como personas asociadas a organizaciones no gubernamentales o también, como se ha visto en casos recientes, investigadores miembros de la academia con interés en un tema específico. Al estar por fuera del sistema y sin poseer recursos económicos como fortaleza principal, buscan influir desde su entorno social a través de la organización grupal y plantean posibles soluciones con las que la sociedad sienta un fuerte nexo.

Cabe recalcar que si bien los tres tipos de emprendedores de política presentan diferentes rasgos y orientaciones, el objetivo de estos actores no deja de ser el mismo. Desde sus espacios de interacción y sus recursos identificarán los momentos que les permitan introducir un tema (de su incumbencia) en las agendas políticas.

Con estas definiciones claras, es importante aclarar que existen emprendedores o grupos de acción que enfocan sus esfuerzos para abrir las ventanas de oportunidad desde su gestión. Su posicionamiento dentro o paralelo a los sistemas que desean influir, aumenta o disminuye la cantidad de recursos disponibles tanto tangibles como intangibles (Battilana y Leca 2008).

Aquellos emprendedores que, por su posición en el sistema, se encuentran integrados en múltiples campos son quienes logran tender puentes entre las partes interesadas y además brindarle legitimidad a los procesos mediante los cuales las soluciones buscan ser tomadas en cuenta dentro de las ventanas que pudiesen abrirse (Galanti 2018).

Sin embargo, existen condiciones necesarias que deben coexistir con las diversas actividades que los emprendedores proponen, con el fin de implementar los cambios propuestos. El área de acción, las metas, las actividades principales a desarrollar y el público objetivo, son puntos a analizar en los tipos de emprendedores (Tabla 1.1) cuando ellos trabajan para disminuir distancias, sobre todo cuando el *status quo* es grande. (Battilana et al. 2009).

Tabla 1.1. Características de los diferentes tipos de emprendimiento

	Emprendimiento Económico	Emprendimiento Político	Emprendimiento Institucional	Emprendimiento de Política
Campo	Mercado	Elecciones	Campo institucional	Subsistema de políticas
Objetivo	Consumidores	Votantes	Reglas dadas por sentado	Instrumentos y metas de política
Meta final	Obtener ganancias	Incrementar apoyo electoral	Romper con las reglas existentes	Ofrecer soluciones de políticas para la resolución de problemas
Actividades principales	Inversiones, marketing, uso de recursos	Crear distritos electorales	Interpretación de reglas existentes, creación de narrativas, uso de recursos	Adaptación de soluciones políticas, construcción de coaliciones, uso de recursos
Funciones potenciadoras	Capital, propensión al riesgo	Afiliación partidista	Posición formal y social	Acceso a formuladores de políticas clave
Condiciones necesarias	Demanda insatisfecha	Volatilidad electoral	Crisis, heterogeneidad institucional, afiliaciones múltiples	Crisis, situación política y estado de ánimo nacional, heterogeneidad, calendario institucional y electoral

Fuente: Galanti 2018

Para el caso de estudio seleccionado se hará hincapié en dos de los tipos expuestos en la tabla anterior. Comenzando con el emprendimiento electoral, su necesidad de incrementar el apoyo electoral permite que nuevas propuestas sean incluidas a su campaña. Esto, sumado a

la volatilidad de los electorales, suma nuevos apoyos a causas que podrían parecer olvidadas y brindan la oportunidad de apertura de una ventana a futuro.

El emprendimiento desde la política aprovecha tanto el calendario electoral, como la situación política y el estado de ánimo local-nacional con el fin de construir coaliciones que permitan adaptar las soluciones propuestas a través de los instrumentos de política. Adicional a esto, el acceso a emprendedores claves en lo político podrían empoderar a quienes ostentan el poder para que tomen decisiones sobre temas propuestos con anterioridad.

3.5. Ventana de oportunidades

Todo el recorrido analítico previamente realizado busca brindar respuestas a una pregunta principal que sería: ¿Cuál es el momento indicado para que una idea se desarrolle? Volviendo a los orígenes del MSA, Kingdom (1995) planteó una metáfora para poder explicar la manera en que las ideas toman mayor relevancia sobre un espacio en el tiempo. Esta analogía se basa en la alineación de las estrellas, es decir que no depende ni de una o de otra por separado, sino que la coincidencia de varios “factores” propicia un escenario que ha sido conceptualizado como “ventana de oportunidades”.

Las ventanas de oportunidad se presentan como aquellos espacios coyunturales que permiten la interacción de las tres corrientes antes mencionadas, su apertura o cierre se ve determinado por la calidad en las instituciones en donde se piensa incluir algún tema dentro de la agenda. Se entiende, entonces, que en los espacios en donde la institucionalización tiende a ser mayor, la apertura de este tipo de ventanas sucede con mayor frecuencia (Howlett y Giest 2013, 18).

Es importante resaltar que el apareamiento de una ventana no significa que la política será creada, ya que debido a la volatilidad de estos espacios hace falta que los emprendedores de política los aprovechen para llevarlos hasta las agendas. Es decir, se convierten en ventanas de oportunidad siempre y cuando las situaciones que los generan logran ser aprovechadas por actores específicos, vinculando el problema con la solución que esperan recibir.

Ahora bien, Kingdon (2003) propone dos caminos identificables a la hora de que los problemas logren aterrizar en las agendas de los distintos espacios. En una primera instancia tenemos el problema desde la demanda (corriente del problema) el cual incluye aquellos

grupos de actores sociales con fuerte interés en hallar una solución y en segundo instancia, una visión desde la demanda (corriente de la política) en donde los actores políticos buscan llevar sus ideas hacia la realidad mediante las agendas.

Esta concepción es compatible con las definiciones que se han planteado acerca de las ventanas de oportunidad, debido a que su apertura puede ser generada ya sea por la intensificación del problema motivada por los actores sociales o por diversos factores identificados con la corriente de la política como tal. Es así como la posibilidad de encontrar ventanas de oportunidad en constante apertura se cierra a estas dos opciones: bien sea desde la corriente de los problemas o desde la corriente de la política (Kingdon 2003).

4. ¿Cómo se unen e interactúan las Corrientes?

Una vez que se han establecido las definiciones sobre el Modelo de Corrientes Múltiples (MSA) con sus limitaciones y fortalezas a la hora de ser aplicado, en conjunto con los elementos que la componen, se convierte en necesario explicar de qué manera se juntan e interactúan conceptualmente en distintos casos de construcción de las agendas públicas en ámbitos locales. Cabe resaltar que la inclusión de un tema en este tipo de espacios puede llegar desde cualquiera de las tres corrientes explicadas en el modelo de Kingdon (1995). Cuando los temas a tratar tienen como origen *la corriente de la política*, como es el caso expuesto por Bastidas (2013), tanto los cambios de actores en las administraciones públicas como las campañas de los grupos de presión política suelen tener un severo impacto en los temas que pueden ser considerados como importantes y potencialmente incluíbles en los debates.

En este tipo de casos, el mismo autor propone que *la corriente del problema* o la identificación del mismo suele verse influenciado por la mediatización que los actores pertenecientes a los espacios administrativos les brindan a los temas que ellos consideran más importantes. De igual manera la corriente de la política, por su composición estructural, permite una mejor retroalimentación entre las instituciones del Estado y aquellos que buscan que el tema tome una mayor relevancia (Bastidas 2013).

La corriente de las soluciones dentro del ámbito político suele ser tratado con mayor rigurosidad técnica y se busca privilegiar las respuestas con un alto grado de aceptabilidad. Estas características permiten legitimar ante las personas las razones por las cuales los actores

políticos, que componen las instancias decisionales, le dan mayor importancia a ciertos problemas sobre otros (Bastidas 2013; Cruz y Herrera 2018).

Dentro de estos casos en los que empiezan desde la *corriente de la política*, las ventanas de oportunidades como espacios creados con el fin de incluir ideas propias de actores con poder político se suelen abrir de manera inmediata y en muchos casos como el expuesto por Bastidas (2013) solo basta declaraciones mediáticas para lograrlo. En cuanto a los *emprendedores* que aprovechan su apertura, suelen tomar rasgos totalmente políticos y gracias a su influencia dentro del sistema pueden ser profesionales que hayan ostentado cargos de relevancia dentro de instituciones que pudiesen influir en la incorporación del tema dentro de las agendas.

Una segunda posibilidad que puede originar la inclusión de un tema dentro de las agendas es a través de la *corriente de los problemas*. Como explica el modelo de Kingdon (1995) las corrientes suelen actuar en condiciones de ambigüedad e incertidumbre, razón por la cual la mayoría de los temas suelen irse relegando hasta lograr tomar importancia dentro del sistema y optar por ser incluidos en las agendas.

Es así como en este caso los *emprendedores de política* toman un papel protagónico a la hora de problematizar un tema y ponerlo dentro del radar de los tomadores de decisiones, tomando en cuenta que estos actores para influir dentro de las agendas deben poseer la suficiente relevancia dentro de los sistemas políticos. Para estos casos *las ventanas de oportunidad* suelen abrirse por varias razones, entre las comunes que se encuentran en diversos casos de aplicación son: una fuerte influencia de los emprendedores, mediatización de los problemas o en su defecto eventos de carácter dramático (Giraldo 2016; Marín 2017).

La corriente de la política en estos casos actúa respondiendo a los *emprendedores* y a los temas que ellos consideren como relevantes para colocarlos como propuesta. Esta corriente suele actuar invirtiendo recursos y esfuerzos propios con el fin de proponer soluciones (*corriente de soluciones*) que en coordinación con aquellos actores interesados se logre plasmar dentro de las agendas locales (Cruz y Herrera 2018).

Cabe recalcar que, en cualquiera de los casos, sin importar qué corriente inicie el proceso de inclusión del tema en las agendas, pudiese suceder que no se presenten todos los elementos

que componen el enfoque de corrientes múltiples (MSA) o en su defecto que varios de los componentes fallen y configuren procesos totalmente distintos. En este punto, el modelo vuelve a poner en manifiesto su característica de adaptabilidad puesto que sigue logrando explicar de una o otra manera como los diversos temas pueden convertirse en problemas a incluir en las agendas.

Con el fin de sistematizar la manera en que los componentes del MSA actúan, se usará la matriz planteada por Romero (2018). Este autor con base en Zahariadis (2010) y Peake (2016) delineó criterios de viabilidad que permitieran comprender la manera en que las alternativas se cruzan con las corrientes, tanto la de los problemas como la de las políticas, dentro de las diferentes agendas. En este modelo, las filas contienen aquellos elementos correspondientes al proceso de fijación de alternativas y las columnas presentan los elementos que conforman el proceso de fijación de agenda.

Tabla 1.2. Matriz de sistematización de estrategias de vinculación entre alternativas de solución y corrientes de problemas y políticas

Estrategia de emprendimiento/viabilidad de la alternativa	Viabilidad técnica	Viabilidad política-social	Viabilidad económico-presupuestaria
Capitalización de una ventana de oportunidad (Peso del problema, ¿qué tan caliente? es, cuán urgente es encontrar una solución)	Por qué es la más adecuada técnicamente para solucionar el problema bajo las condiciones presentes	Por qué es la más adecuada social y políticamente para solucionar el problema bajo las condiciones presentes (costos y beneficios políticos adecuación social)	Por qué es la más adecuada económicamente para solucionar el problema bajo las condiciones presentes frente a otras alternativas.
Identificación y anticipación de restricciones u oposición	Identificación de restricciones técnicas	Identificación de restricciones políticas y sociales	Identificación de restricciones presupuestarias
Utilización de habilidades políticas	Vinculación entre parámetros técnicos y requerimientos políticos Difusión de parámetros técnicos en la comunidad epistémica	Acceso a la arena política Constancia en argumentación en la arena política Cabildeo	Acceso político a actores y normas que definen el presupuesto

Argumentación persuasiva	Por qué los instrumentos técnicos son los más eficientes y efectivos para solucionar el problema	Por qué la inversión política es social y políticamente redituable	Por qué el presupuesto requerido es adecuadamente invertido en esta alternativa y no en otra
Capacidad para calcular y asumir riesgos	Márgenes de error técnico asumibles	Márgenes de riesgo político y social asumibles	Riesgos de pérdidas económicas asumibles

Fuente: Romero 2018 en base a Zahariadis 2010 y Peake 2016

Capítulo 2

Desarrollo del uso de la bicicleta como medio de transporte alternativo en la planificación urbana: Casos en Europa y América Latina

El presente capítulo busca indagar sobre la manera en cómo la interacción entre actores estatales y sociales han incidido en la inclusión de la bicicleta a las agendas públicas de los gobiernos locales. A modo de estado de la cuestión se analiza el rol principalmente de colectivos ciudadanos dentro de la planificación urbana en diversas ciudades alrededor del mundo.

1. Uso de la bicicleta y la movilidad urbana alternativa dentro de la planificación urbana en espacios subnacionales

Mediante la exploración de diversos estudios que han analizado los problemas de movilidad desde sus orígenes, se ha podido identificar que históricamente el desarrollo de las ciudades y la manera en que las personas se desplazan de un punto a otro han estado íntimamente ligados. Es así como la planificación moderna ha incluido a la movilidad dentro de los debates más importantes en su agenda, iniciando con los análisis sobre los sistemas de transporte, pasando por un estudio de movilidad que incluya las motivaciones en los desplazamientos, hasta llegar al estudio de medios alternativos a los tradicionales.

La creación de políticas de movilidad en espacios urbanos y su inclusión en las agendas de las distintas ciudades, ha tenido que superar un largo camino antes de posicionarse como una prioridad. Esto debido al propio desarrollo de su conceptualización la cual en un inicio se centró solo en el transporte y el crecimiento de las infraestructuras complementarias a este, para después arribar a procesos que incluían tanto los traslados de tipo mecánico como componentes sociales, económicos y ambientales.

La movilidad urbana en sí se ha convertido en un eje central dentro de la creación de políticas públicas y su optimización ha sido vista como uno de los retos para la mayoría de las ciudades en el siglo XXI. Esto ha incentivado de manera continua a que los investigadores busquen la manera de vincular efectivamente los patrones de desplazamiento junto con los elementos preexistentes en los conglomerados urbanos, con el fin de lograr un punto de sostenibilidad en todos los aspectos posibles.

A raíz de estos debates varios organismos internacionales han intentado brindar lineamientos para la creación de políticas públicas que promuevan una movilidad sostenible. Tal es el caso de Naciones Unidas (ONU), Banco Mundial, entre otras, que a través de sus diferentes dependencias han intentado impulsar diversas iniciativas que generen un impacto real en las ciudades y logren así incluir medios alternativos al automóvil tales como: la bicicleta, espacios peatonales, autos eléctricos, entre otros.

Entre los medios de transporte mencionados, varios países alrededor del mundo han escogido a la bicicleta como su punta de lanza a la hora de replantear su sistema de movilidad. Tales son los casos de ciudades como Ámsterdam, Bogotá, Rosario, en donde la planificación y las políticas públicas han intentado fortalecer de manera progresiva las infraestructuras que permitan su correcto funcionamiento.

De la mano de estas decisiones, la planificación urbana moderna ha contribuido a construir espacios dentro de los cuales la movilidad logre incluir la mayor cantidad de actores posibles a la hora de su planificación. La inclusión de diversas herramientas dentro de la participación ciudadana ha buscado volver más eficiente las políticas mediante la cercanía con los participantes que serán los receptores directos de los resultados que se pudiesen obtener.

2. Movilidad dentro de la planificación urbana como objeto de investigación

La construcción del concepto de movilidad ha sido progresiva a través del tiempo, dentro de la investigación académica encontramos los primeros vestigios en los años 70 con la aparición de la ingeniería del transporte. Esta área en específico buscaba centrar sus estudios en las interacciones producto del tránsito vehicular (en su mayoría privado) y la manera en que las infraestructuras existentes podrían, o no, dar abasto al rápido crecimiento del parque automotriz (Gutiérrez 2012).

Complementario a los estudios generados por la ingeniería de transporte, varias disciplinas comenzaron a incluir diversas variables que pudiesen ampliar el panorama sobre los impactos reales del tráfico y las redes de transporte. Tal fue el caso de la geografía del transporte, en donde las investigaciones decidieron incluir la variable velocidad, esto con el fin de medir los impactos del tráfico en términos de eficiencia y comprender también cuáles eran los medios de mayor uso ciudadano (Miralles y Cebollada 2009; Miralles-Guasch 2002).

Paralelo a estas ciencias, la geografía crítica empezó a realizar investigaciones acerca de las desigualdades socio-territoriales que se suponía el transporte privado y la manera en que era gestionado provocaban para ese entonces. A diferencia de las otras disciplinas, estos postulados decidieron incluir tanto la oferta como la demanda para comprender el crecimiento del tráfico en las ciudades y la manera en que esto empezaba a afectar su cotidianidad (Gutiérrez 2012; Banister 1985 en Escalona 1989).

Un cambio importante en las investigaciones acerca de estos fenómenos sucedió en los años 80, la sociología urbana empezó a estudiar la movilidad con la inclusión del individuo como sujeto principal de las discusiones (Castells 1974; Topalov 1979; Lefebvre 1968). Adicional a los estudios originados desde esta disciplina, la aparición de la geografía de la población comenzó a explorar las actividades diarias subjetivas de cada persona (Zelinsky 1997 en Miralles y Cebollada 2009) con el fin de superar la distancia que separaba al transporte de la movilidad. Con base en estos preceptos se permitió concretar una idea de movilidad urbana que juntaba las interacciones espaciales de las personas, de la mano con su realidad socioeconómica (edad, clase social, trabajo, educación, etc.), incluyendo también las razones para movilizarse dentro de los conglomerados urbanos.

Con la inclusión de estas variables, el enfoque de las investigaciones posteriores cambió claramente hacia las motivaciones propias de los individuos para trasladarse de un punto a otro y se buscó superar la limitada relación que suponía el estudio único del transporte con sus infraestructuras. El estudio y relación de los itinerarios en base a la motivación, tiempo, medio de transporte, etc. en conjunto con la infraestructura existente permitió analizar la gestión óptima de los recursos a disposición de cada individuo (Vasconcellos 2002; Montezuma 2010).

Con la movilidad como un tema central en el estudio de las ciudades y su desarrollo, los efectos negativos derivados del tráfico y la falta de responsabilidad en su gestión empezaron a ganar terreno en las investigaciones. El análisis sobre la insostenibilidad del sistema actual tomó ventaja y tanto académicos como organizaciones internacionales empezaron a teorizar sobre las posibles consecuencias en lo económico, social y ambiental (Lizárraga-Mollinedo 2006).

Entre las secuelas más visibles que fueron y son analizadas en la academia podemos encontrar aquellas de carácter económico, entre las cuales se destacan las altas tarifas, la explotación de recursos no renovables con el fin de producir combustibles, el costo de mantenimiento tanto de las infraestructuras como de los automóviles, entre otros. Por otro lado, también se han analizados problemas en lo social entre los que destacan: accidentes de tránsito, fenómenos socio espaciales como la segregación, enfermedades ocasionadas por la contaminación, etc. Por último, los efectos negativos en lo ambiental se presentan con fenómenos como la emisión del CO₂, la contaminación de territorios por explotación petrolera y las diversas fugas de energía (Redclift 1993, 23; Utria 1986, 33).

A raíz de estos problemas, el análisis de los sistemas de transporte público desplazó a aquellos que se centraban en el vehículo privado y se plantearon entonces como una primera aproximación en cuanto a movilidad urbana sostenible se refiere. Los estudios de este tipo empezaron a resaltar la manera en que atendían de mejor manera, para ese entonces, al crecimiento tanto territorial como demográfico de los diferentes espacios urbanos. La escena urbana encontró en el transporte público una manera colectiva y directa de brindarles a los ciudadanos una opción eficiente para sus desplazamientos, logrando así mover mayor cantidad de personas en un menor período de tiempo (Escalona 1989, 84).

A la par de las discusiones teóricas sobre sostenibilidad, algunos organismos internacionales empezaron a realizar estudios con el fin de responder de manera inmediata a estos problemas. Varias fueron las iniciativas generadas por este de instituciones, preocupados por la realidad que estos efectos estaban teniendo en la sociedad. Tal fue el caso de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que mediante la Cumbre del Milenio decidió incluir como objetivo 7 garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, esto a través de la incorporación de principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales de los diferentes países miembros de este organismo (ONU, 2000).

La inclusión de estos problemas de sostenibilidad en las agendas de las diferentes ciudades y el análisis de los sistemas de transporte público permitió a algunos autores (Borja 2009; Quintero González y Quintero González 2015; Casabianca-González 2012) empezar una teorización de la movilidad desde el concepto de sostenibilidad. Varios expertos coincidían en que la movilidad, a la vez que respondía a la necesidad de desplazamiento voluntario y

subjetivamente motivado, debía buscar la manera de reducir su impacto en lo económico, social y ambiental.

Es así como la movilidad sostenible pasó a ser un concepto que no se limitó solamente al desarrollo de planes y sistemas que reduzcan los tiempos y costos de traslado tanto de personas como productos, sino que incluyó también en su análisis una posible contribución al desarrollo social, al uso racional de bienes escasos (como la energía y el espacio urbano) y a los impactos sobre el medio ambiente (Acevedo y Bocarejo 2014; Bartolomé 2009).

Mediante el análisis de la integralidad de la movilidad urbana sostenible, entendida como la articulación de procesos y actores dentro de la planificación urbana (Acuña 2010), se ha buscado comprender la influencia que tiene en las agendas políticas intentando incentivar así la incorporación de espacios públicos dedicados para los peatones, sistema de transporte integrado con opciones resilientes como el uso de la bicicleta, medios de transporte masivo con fuentes de energía alternativa, entre otros.

Estas iniciativas se han cristalizado, por ejemplo, con la creación de los denominados Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) los cuáles reúnen diversas políticas que incentiven el uso de formas de desplazamiento alternativas tales como caminar, manejar bicicleta o usar el transporte público. Estos planes que han buscado reducir los posibles impactos negativos en las ciudades y convertir a los medios de transporte en formas compatibles con el crecimiento económico, social y la defensa del medio ambiente, también han empezado a ser analizados con más detalle dentro de la academia (IDAE 2006).

El estudio de estos planes toma relevancia por su naturaleza, la cual responde a intentar mejorar las realidades existentes en las ciudades, los resultados de su implementación han variado según el lugar y las características de las ciudades en donde se han aplicado. La naturaleza del transporte alternativo y su introducción en los debates de movilidad urbana, buscan responder de manera coherente a las necesidades nacientes en cada localidad.

La literatura específica sobre el transporte alternativo es variada y este concepto ha sido nombrado de diversas maneras según el tema que se desea explorar. Estas formas de llamarlo hallan su fundamento según la perspectiva con la que este tipo de transporte se analice, entre las cuales destacan términos como: *paratransit*, no convencional, irregular, informal, de

pequeño tamaño, alternativo, entre otros (Balassiano y Braga 1998; Cervero 2000; Gutiérrez 2001).

El concepto de transporte alternativo más cercano al tópico de esta investigación es aquel que lo define como aquella producción flexible de la movilidad que permite gestionar recursos económicos, ambientales y sociales, con el fin de generar opciones distintas a la oferta tradicional del transporte urbano en las ciudades (Gutiérrez y Kralich 2005). Esto, tomando en cuenta las realidades que predominan en cada espacio urbano y las posibles limitaciones o problemas que pudiesen presentar.

Si bien los transportes alternativos intentan ser opciones distintas a lo tradicional, varias investigaciones han destacado los problemas que poseen a la hora de su implementación y uso. Entre las dificultades más exploradas en la academia encontramos: falta de carriles exclusivos para el uso de las bicicletas, aceras cada vez más pequeñas y una consecuente reducción en el espacio para que los peatones circulen, medios de transporte masivos que utilizan aún combustibles fósiles, entre otros (Poole Fuller 2017; Chiriboga 2014).

3. Movilidad alternativa en la planificación urbana de espacios subnacionales

Como se estableció en el apartado anterior, la movilidad ha tomado un papel protagónico como objeto de estudio de las ciudades y su dinámica. Las políticas públicas en espacios subnacionales han buscado preocuparse de fenómenos tales como la alta tasa de motorización, expansión urbana, la deficiente infraestructura de transporte urbano masivo en algunas ciudades, etc. (Gobierno de la República Mexicana 2013).

En los últimos años, la planificación territorial ha intentado buscar patrones tales como el uso del suelo, pasando por las características de la demanda e inclusive los tipos de transporte adecuados para cada ciudad, todo esto con el fin de crear sistemas de movilidad eficientes y sostenibles (Cardozo, Gutiérrez y García Palomares, 2010). La gestión y regulación de la movilidad urbana ha visto varios cambios en sus intervenciones, dejando de lado la expansión y mejora de las infraestructuras para permitir la inclusión de medios alternativos de transporte que permitan controlar la congestión, contaminación ambiental y la segregación socio espacial (Lupano y Sánchez 2009).

Para poder hacer frente a las externalidades negativas antes mencionadas, varios autores han propuesto el monitoreo de las diversas actividades de las ciudades con el fin de comprender los patrones existentes. Esto, con el objetivo de brindar transportes alternativos que se ajusten a la necesidad real de las personas y logren ser sostenibles con base en dotación/calidad, interconectividad e intermodalidad (Salado García et al. 2006).

Con el fin de seguir construyendo ciudades equitativas que prioricen la salud y se mantengan siendo competitivas, pero sin dejar de ser sostenibles, se ha planteado la necesidad de abandonar el actual modelo urbano de desarrollo que continuaba privilegiando el uso constante del automóvil para incluir medios de transporte alternativos (Rodríguez *et al.* 2017).

Es necesario exponer que los conceptos que hoy se entienden por movilidad no solo se refieren al transporte privado o público automotor de las ciudades, sino que se presenta como un ambiente que incluye al peatón, con o sin discapacidad, y al ciclista. Estos diferentes actores de la cotidianidad en las ciudades buscan opciones sustentables sobre lo tradicional y además esperan recuperar sus derechos en cuanto a la movilidad urbana y espacio público se refiere (Montezuma 2009).

Es en este punto en donde los espacios urbanos, administradores y habitantes, han identificado que la posible solución a esta problemática se encuentre en aquellas opciones que han sido ignoradas durante tanto tiempo. Ahí, precisamente, se ubican los medios alternativos de transporte y se busca fijar a la atención hacia nuevas ideas, que logren un mejor manejo de la movilidad cotidiana en las ciudades del mundo.

La Nueva Agenda Urbana, documento resultante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HIII) en el año 2016, propone el desarrollo de planes urbanos que busquen intervenir desde diversas estrategias una movilidad urbana con sistemas de transporte que cumplan condiciones de: seguridad, accesibilidad, asequibilidad y como elemento adicional, sostenibilidad por un periodo prolongado de tiempo (ONU 2016).

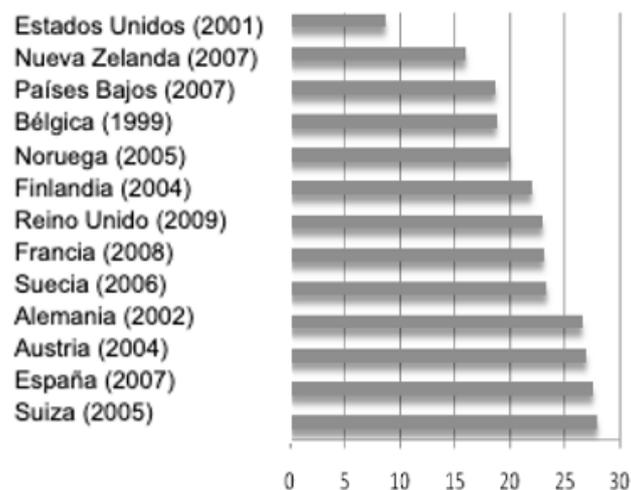
En la búsqueda de planificar espacios urbanos resilientes, con base a su realidad, se propone brindarle un trato prioritario a aquellos tipos de transporte más eficiente que mitiguen la

contaminación y la congestión del tráfico en las ciudades. Para esto se establece como necesario plantear ideas acordes al diseño urbano y la planificación sostenible, buscando de esta forma impulsar modos de transporte activo que promueven la salud y el bienestar, tales como caminar y andar en bicicleta (ONU 2016).

Se puede considerar que en teoría todas las personas son peatones, puesto que ha sido el medio de transporte natural y más antiguo que los seres humanos conocen. En las ciudades, la interacción generada a través de quienes se desplazan a pie configura dinámicas de habitabilidad, economía, aprendizaje e inclusive construye identidades al estar en contacto y relacionar con otras personas (OECD 2011).

La posición de los peatones en el desarrollo de políticas urbanas se ha ido relegando con el tiempo, y pese a sus beneficios (económicos, ambientales, en salud), los medios motorizados no han podido ser desplazados de las agendas. Factores como la inseguridad, el riesgo de sufrir accidentes y la exposición a sustancias contaminantes o el ruido han marcado una tendencia en el porcentaje de personas que realizan sus desplazamientos a pie. Como se puede mirar en el figura 2.1, en diferentes ciudades y periodos de tiempo, en ningún caso se supera el 30% (OECD 2011).

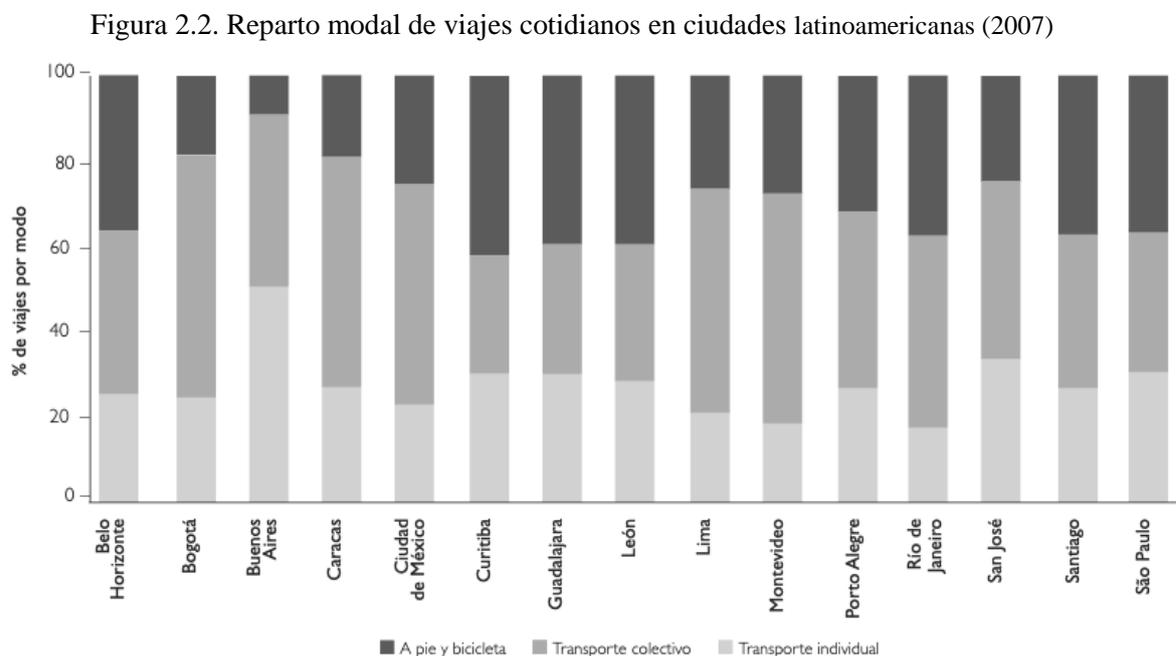
Figura 2.1. Desplazamiento a pie expresados en porcentajes



Fuente: OECD 2011

Si bien los datos expuestos mencionan solamente a países fuera de América Latina, es importante recalcar que al comparar ambas realidades el resultado es muy similar. Tomando

en cuenta el reparto modal de algunas de las principales urbes latinoamericanas (figura 2.2.) podemos dar cuenta de que los viajes realizados en transporte individual y en transporte colectivo, superan con gran diferencia a los desplazamientos a pie o en bicicleta.



Fuente: CAF 2011

Debido a su naturaleza y utilidad, el uso de la bicicleta aparece como otra opción viable a la hora de realizar desplazamientos cortos en las ciudades. Su aparecimiento en el contexto urbano, fuera de su uso recreacional, nace con el fin de responder a una demanda creciente de intermodalidad, que permita que nuevas formas de movilidad se integren al transporte público masivo. mejora el acceso, ayuda a reducir los tiempos de viaje y espera, y crea ciudades con transporte más sostenible. Su utilidad como medio de transporte urbano será explorado con mayor detalle en el siguiente sub-acápite.

3.1. El uso de bicicleta como medio de transporte urbano

La bicicleta aparece como la mejor posibilidad de combatir la congestión y la accidentalidad creciente en las ciudades debido a su tamaño en comparación con el automóvil. Su asequibilidad y versatilidad permite cubrir distancias con mayor eficiencia y libertad de movimiento a la hora de realizar viajes cortos propios de un espacio urbano (Campo 2009; ITF 2013).

Sus ventajas como transporte urbano van más allá de lo recreativo y se han establecido puntos importantes tanto en lo económico, como en lo ambiental. Particularmente ha sido vista como la manera ideal de recorrer distancias cortas y medianas, a la vez que contribuye a mejorar la salud y evita la contaminación en los espacios urbanos (OMS 2010). Pero eso no es todo, este tipo de medios de transporte presenta ventajas como: ocupar menor espacio en las vías, ser puerta a puerta, tener una mecánica es fácil y accesible, no necesitar combustibles, no generar ni ser víctima de los congestionamientos, entre otros (tabla 2.1.).

Tabla 2.1. Ventajas de la bicicleta en el contexto urbano

Económicas	Ambientales	Recreativas
Rápida	Benéfica para la Salud	Divertida
Proporciona Comodidad	Liviana	Proporciona Libertad
Flexible, bajo costo en su valor, impuestos y uso.	No contamina	Permite el esparcimiento
Versatilidad y autosuficiencia	Conservación del medio ambiente	Benéfica para la Salud
Básicamente no requiere de áreas de estacionamiento	Bajo consumo de energía	Autosuficiencia
Menor espacio ocupado en las vías	No necesita combustibles	Brinda un sistema alternativo de movilidad
No crea la dependencia tecnológica	Vivificante: Permite un mayor contacto con la gente y con la naturaleza	
Transporte de puerta a puerta	No genera ni se ve afectada por los embotellamientos.	
Mecánica fácil y accesible	Genera cultura ciudadana	
Disminución de los costos monetarios y sociales, directos e indirectos, de los accidentes de circulación.	No genera ruido	
	Proporciona Equidad	
	Brinda un sistema alternativo de movilidad	

Fuente: Suero 2010

Con el fin de concientizar a la mayor cantidad de personas sobre los beneficios que podría aportar la bicicleta dentro de la movilidad urbana, varias son las iniciativas que han nacido alrededor del mundo. Entre las que más destacan tenemos:

El proyecto “Mis primeras rodadas”, organizado por las ONGs Bicicleta Blanca y Balance alimentario en México. La idea central de esta iniciativa es acompañar con información técnica y asesoría continua a todas las personas interesadas en adquirir una bicicleta para su uso como medio de transporte principal. Mediante un breve registro en su página, los interesados reciben datos de las ciclovías, como circular en espacios sin vías exclusivas, medidas de seguridad a tomar, etc.

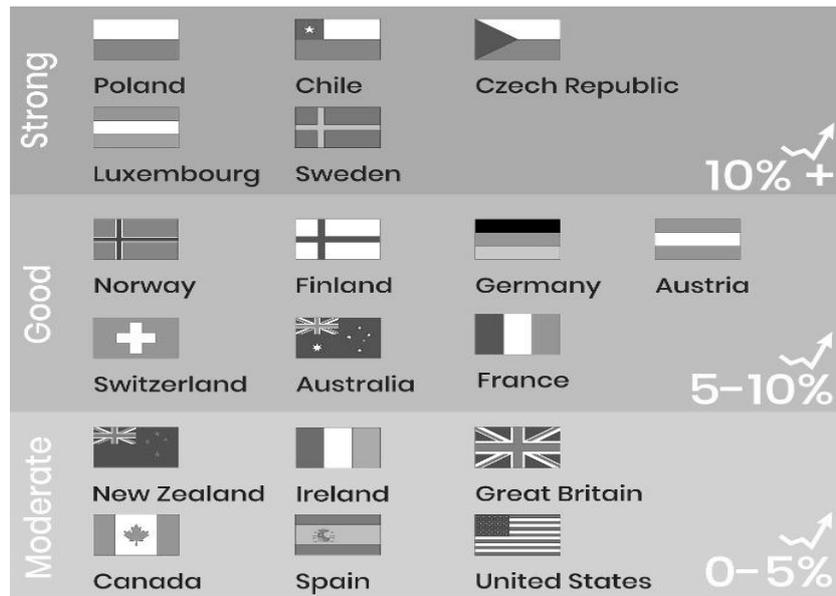
En Argentina, las asociaciones civiles Perchero Solidario y Cucharas Solidarias promueven el plan “Voy en bici”. Este consiste en la creación de un banco de bicicletas, nuevas o

reparadas, que permite que personas de bajos recursos interesadas en movilizarse por este medio puedan acceder de manera gratuita al mismo.

En España, el Bicicleta Club de Catalunya busca que la bicicleta sea utilizada por la mayor cantidad de personas posibles. Es así que han planteado 3 propuestas distintas: la primera es Biciescola, enfocada en enseñarles a las personas la manera en que pueden utilizar una bicicleta como transporte de manera segura; la segunda es Bicifeina, la cual promueve el préstamo temporal de bicicletas para empleados de empresas públicas y privadas que deseen incentivar este tipo de transporte; y por último, Educabici, proyecto que busca educar a niños de primaria o secundaria para masificar la idea de moverse en transporte alternativo es posible (La Bicikleta 2019).

Estas iniciativas, entre muchas otras, han reforzado el uso de la bicicleta y esto se ve reflejado en su crecimiento mundial que fue del 6% para el año 2019, según World Cycling Index (WCI). Pero eso no es todo, su uso para desplazamientos también mostró un aumento cercano al 7%, lo que ha posicionado a este medio de transporte como una de las principales opciones alrededor del mundo. En países como Suecia, Chile o Polonia su crecimiento ha sido de más del 10%, colocándolos como espacios fuertes de desarrollo; en Francia, Alemania y Austria su desarrollo oscila entre el 5% y 10%, calificando para el estudio como espacios con buenas características; y entre los países con desarrollo moderado del 1% al 5% resaltan España, Estados Unidos y Gran Bretaña (figura 2.3.).

Figura 2.3. Países con el porcentaje de crecimiento más grande a nivel mundial



Fuente: World Cycling Index 2019

Tomando como base estos datos, el propósito global ha sido que más personas utilicen la bicicleta como medio de transporte principal. Los espacios de planificación de las diferentes ciudades empezaron a repensar la manera en la que las personas se movilizaban y han pensado soluciones que puedan ofrecer a todos los ciudadanos la posibilidad de moverse sin restricciones y sin poseer un medio de transporte propio. En ese momento los sistemas de bicicleta pública fueron retomados y analizados como opciones que pudiesen aplicarse en ciudades con la capacidad de implementar métodos más sostenibles de movilidad urbana.

3.2. Los sistemas de bicicleta pública y su clasificación por generaciones

Los sistemas de bicicleta pública son vistos como un nuevo concepto en la movilidad pública, el cual permite desplazarse de manera individual por las ciudades a través de estaciones ubicadas en distancias cortas (400-600 metros), por un periodo determinado de tiempo, esto planteado con el fin de que facilite viajes de proximidad fuera la movilidad tradicional. Debido a su bajo estándar de condiciones para registros de usuario y el creciente interés que genera, se ha establecido como un instrumento efectivo para que nuevos clientes se interesen en usarlo de manera cotidiana (Montezuma 2015).

Con el fin de clasificar la manera en que los sistemas de bicicleta pública compartida han ido apareciendo y las características que se han ido añadiendo, el programa europeo NICHES

(*New and Innovative Concepts for Helping European Transport Sustainability*) estableció la existencia de básicamente 4 generaciones a través del tiempo (Bea Alonso 2009):

En Holanda, la iniciativa propuesta por los *provos* denominada como “Bicicletas Blancas” nació con el fin de permitir que las personas pudieran transportarse gratuitamente alrededor de la ciudad. Esta iniciativa fue vista como el primer acercamiento a un sistema de bicicleta compartida ya que busco recuperar la ciudad de los autos para devolverla a las personas (Van Laake y Pardo, 2018).

Años después y tomando como inspiración esta idea, en el año de 1974, la municipalidad de La Rochelle en Francia decide implementar el primer sistema formal de bicicleta pública compartida (BPC), el cual sigue vigente hasta el momento y ha visto una constante actualización gracias a la activa participación ciudadana (Martín 2019).

En los años 90, una segunda oleada de cambios y actualizaciones llegan a este tipo de sistemas y así se plantea una segunda generación. Copenhague, con su sistema denominado *Bycyklen*, es considerado como el primero en implementar un número masivo de bicicletas disponibles para el público en general. Adicional a esto, la administración de la capital danesa incluyó publicidad y el cobro de una tarifa por el uso para poder sostener en el tiempo este sistema (Shaheen *et al.* 2010).

La tercera generación de estos sistemas tuvo como abanderada a la ciudad francesa de Lyon, la cual inauguró su circuito integrado de bicicletas en el año 2001. A diferencia de los sistemas anteriormente implementados, *Velo 'v* como fue bautizado, decidió incluir un sistema único de registro para usuarios y un control más amplio para su uso ordenado (Carrillo y Fiore 2016).

Con la introducción de las *smartbikes*, se inaugura una cuarta generación de bicicletas públicas alrededor del mundo. Esta etapa incluye entre muchas otras cosas: registro de clientes, pagos automáticos con tarjetas de crédito o aplicaciones en *smartphones*, uso de tarjetas magnéticas, etc. Aparte de estas ventajas tecnológicas, esta última generación busca ser parte de los sistemas integrados de transporte de las ciudades (Cruz y Paez 2018).

3.3. Sistemas de bicicleta pública en Europa y su origen

Los sistemas de bicicleta pública o compartida empezaron a aparecer en Europa cerca de los años 60, motivados fuertemente por colectivos ciudadanos que por un lado reclamaban la posibilidad de participar en la implementación de políticas y, por otro lado, organizaciones reaccionarias al constante crecimiento del parque automotor en sus ciudades.

En la actualidad, varias ciudades europeas han buscado convertirse en espacios urbanos propicios para que los sistemas de bicicleta pública puedan desarrollarse. A continuación, se realizará un recorrido sobre aquellos proyectos implementados y la manera en que lograron posicionarse en las distintas ciudades.

Comenzando con Holanda, uno de los principales países en cuanto a movilidad alternativa se refiere debido a su larga tradición tanto en el uso de la bicicleta como en la participación ciudadana. Características como la inauguración constante de ciclovías, espacios de *parking* para bicicletas, entre otros factores, convirtieron a este país en el escenario propicio para el desarrollo de sistemas de BPC.

La participación de colectivos ciudadanos tales como *Kindermoord* o los mismos Provos ha permitido el incentivo y fortalecimiento de proyectos que incluyan a la bicicleta como medio principal de transporte alternativo. A través de manifestaciones, cierre de calles, pintura informal de ciclovías y otras actividades, estos grupos lograron capturar la atención de las instancias encargadas de la planificación y crearon espacios que les permitieran participar de manera activa.

Cabe destacar de igual manera que su impacto en el ordenamiento de las ciudades holandesas ha tomado impulso gracias a la participación de gobiernos locales y nacionales, e inclusive se ha potenciado por sector universitario de investigación con espacios tales como Instituto Urbano Ciclista de la Universidad de Amsterdam y el Observatorio Ciclista en La Haya (Ministerie van Verkeer 2009).

Con base en este trabajo colectivo Amsterdam implementó Depo, sistema considerado como la base de la tercera generación de bicicletas públicas compartidas, esto debido a la gestión en el cobro y la manera en que podía bloquearse para un uso exclusivo de quien la alquilaba (Di Donato *et al.* 2002).

En Inglaterra, el desarrollo de la BPC se vio fuertemente influenciado por las manifestaciones ciudadanas suscitadas tanto en Holanda como en Dinamarca. Este tipo de iniciativas reclamaban la ciudad para un uso prioritario de la bicicleta sobre el auto y empezaron a exigir un cambio en la manera en que se planifican las ciudades (De Jong y Rouwette 2010). Estos sucesos activaron el interés de las personas e incentivó la creación de *The Cyclist Public Affairs Group*, el cual compuesto por activistas y ciudadanos empezó a diseñar estrategias que lograsen fortalecer la participación de más personas sobre estos temas. Entre las estrategias usadas resaltan los *Cycle Fridays* (TfL 2009), que consistían en paseos alrededor de ciclovías piloto, y *Cycling Boroughs* que buscaba incentivar la innovación para hacer más atractivo el uso de la bicicleta (TfL 2010).

Como siguiente paso, el programa OY-Bikes fue implementado como piloto en el año 2004. Para esta primera prueba fueron escogidas las municipalidades de Fulham y Hammersmith, en donde el éxito del proyecto al apoyo e iniciativa local varias paradas fueron establecidas tanto en teatros como en estaciones de metro. El potencial de este proyecto a diferencia de los demás, se basó en la facilidad a la hora de implementar una parada en cualquier punto de la ciudad gracias a la colaboración ciudadana. En la actualidad este sistema fue absorbido por Barclays Cycling Hire (ahora Santander Cycles) (Noland e Ishaque 2006; Transport for London 2018).

Como se había mencionado, Dinamarca y su capital Copenhague aparecen como la base para poder hablar sobre la segunda generación de BPC en el mundo. Pero su origen se remonta hace varios años atrás y se encuentra fuertemente relacionado con la participación ciudadana en procesos de planificación e inclusión de la bicicleta en la vida diaria de los daneses (Samaniego 2018).

The Danish Cyclists' Federation fue fundada en 1905 y nació con el fin de exigir mejores condiciones para los ciclistas, este grupo fue solo el inicio para la creación de varios colectivos pro-bicicletas. La participación activa durante años de estas asociaciones permitió que sus demandas sean tomadas en cuenta dentro de la planificación y posteriormente fueran plasmadas en ciclovías como las *supercykelstier*, parking para bicicletas en todas las ciudades y los sistemas de bicicleta pública compartida (Cycling Embassy of Denmark s.f; Samaniego 2018).

Actualmente *Bycyklen* es una iniciativa pública de la municipalidad de la capital, sigue estando operativo y se ha ido actualizando a través del tiempo pasando por un aumento en el número de espacios-paradas disponibles hasta llegar al desbloqueo a través de una aplicación. Lo particular de este sistema, es que su principal ingreso económico se deriva de la publicidad en cada una de las bicicletas (Quichimbo 2019).

En la ciudad francesa de Lyon, el automóvil había acaparado las calles y la falta de una tradición ciclista se hacía cada vez más notoria. El tráfico y la contaminación volcó a las calles a colectivos tales como VALVE, Rillieux y Caluire, los cuales empezaron manifestaciones públicas entre las que destacan pintura de carriles o quedadas pacíficas en espacios centrales de la ciudad.

Posteriormente la municipalidad de *Grand Lyon*, con base a la demanda de los ciclistas y grupos sociales, puso en marcha el “plan de iniciativas de modo suave” que consistía en brindar a los ciudadanos una oportunidad de movilizarse en medios alternativos tales como: patinetas, bicicletas, *scooters*, etc. (Siljestrom 2013).

Con estos antecedentes, el proyecto Vélo’V fue implementado en 2005 con el fin de combatir la contaminación y la congestión en una de las ciudades más pobladas del país. Cabe destacar que este sistema es una iniciativa pública y está gestionado por la propia municipalidad de Lyon pero que contó con el apoyo económico de la empresa JCDecaux como principal financista.

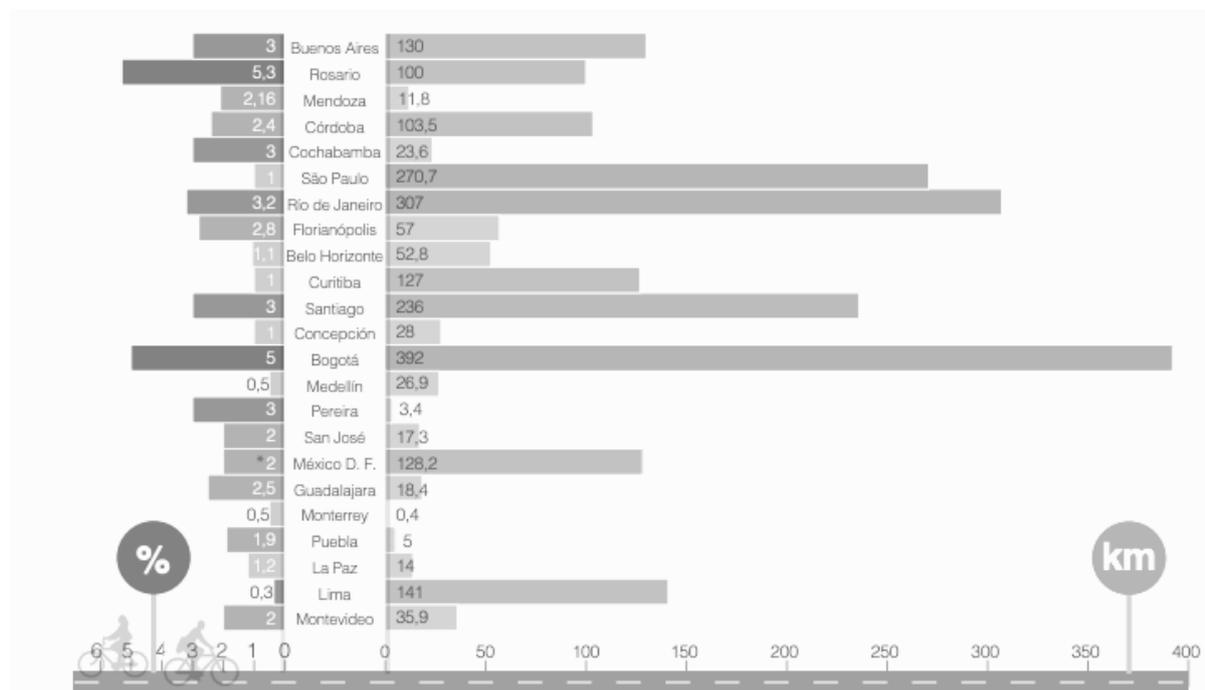
3.4. Sistemas de bicicleta publica en América latina y su origen

En América Latina el proceso de inclusión de la bicicleta como medio de transporte urbano ha tenido un crecimiento progresivo con el tiempo y su uso ha sido visto como una herramienta para mejorar la movilidad, competitividad e inclusive, condiciones climáticas e socioeconómicas. Estos beneficios buscan ser cristalizados a través de la infraestructura necesaria, políticas urbanas enfocadas en la intermodalidad y procesos de participación ciudadana que le brinden legitimidad a los procesos de planeación de cada ciudad (BID 2015).

Los datos obtenidos sobre los kilometros de ciclovías y el porcentaje de viajes realizados en bicicleta responden de manera clara que, en la mayoría de casos, la existencia de espacios

seguros promueve el uso de la bicicleta como consecuencia directa de que los ciudadanos se sienten seguros para utilizarla como medio de transporte (figura 2.4.).

Figura 2.4. Porcentaje de viajes realizados en bicicleta y km de infraestructura ciclista



Fuente: BID 2015

Estos datos, sumados a la implementación de políticas pro bicicletas y la participación ciudadana en los procesos de incorporación a las agendas urbanas, han logrado que se creen departamentos especializados para la planificación de proyectos que incentiven una multimodalidad real a la hora de movilizarse de un punto a otro. Según el BID, en América Latina y el Caribe, el 47% de de administraciones municipales (figura 2.5.) posee un departamento exclusivo especializado en proyectos de bicicleta. Es en estas dependencias en donde la gestación de los programas de bicicleta pública encontró los espacios para consolidarse o en su defecto, entrar a debate.

Figura 2.5. Existencia de un departamento especializado en proyectos para la bicicleta



Fuente: BID (2015)

El primer caso de bicicleta pública conocido en América Latina, nació en la municipalidad de Providencia en Santiago de Chile en el año 2008. Esta idea tuvo como origen un emprendimiento ciudadano de habitantes de la comuna y se fortaleció gracias a la asesoría de la Facultad de Economía de la Universidad Diego Portales. El proyecto arrancó con 10 estaciones y 10 bicicletas operativas para cada espacio, el espacio de uso se determinó en un lapso de una hora dentro de la comuna (El Mostrador 2008).

Este proyecto llegó a tener 2063 usuarios registrados, 11.000 viajes en un periodo de 8 meses y 250 préstamos diarios en las estaciones. Estos datos invitaron a que grupos sociales de otros países latinoamericanos busquen incluir sistemas parecidos a sus realidades. Además este proyecto fue el inicio para la creación de la Oficina Ciudadana de la Bicicleta, que buscaba juntar lo político con lo académico y la actuación ciudadana (BID 2019).

En Ciudad de México (CDMX), los colectivos ciclistas han cumplido un papel fundamental a la hora de posicionar a la bicicleta dentro de la planificación. Desde los años 80s, el grupo denominado “Movimiento Bicicletero” empezó a realizar actividades que incentiven el uso de la bicicleta y a la vez, lideraron manifestaciones pidiendo mejores condiciones en cuestión de infraestructura.

La disolución de este grupo permitió la creación de un nuevo colectivo denominado “Bicitekas”, quienes dieron un adelanto con la creación del “Manual de ciclista urbano”. Este proyecto formalizó el uso de la bicicleta como un medio de transporte y al mismo tiempo

logró que se incluya al ciclista dentro del Plan Nacional de Desarrollo Mexicano (Macías 2015).

Gracias a esto, la CDMX implementa el sistema denominado Ecobici. Este proyecto fue implementado en el año 2010 como una iniciativa parte de las estrategias de movilidad que el gobierno de la ciudad se encontraba implementando. Este sistema posee dos rasgos distintivos: el primero se refiere a previo a su establecimiento existieron varios planes que buscaban educar a las personas sobre el uso de medios alternativos de transporte y el segundo es que, pese a ser una iniciativa pública en la actualidad el sistema es operado por Clear Channel y su división encargada de smartbikes (Ramírez y Tacuri 2019).

En la parte sur del continente, Bogotá aparece como pionera a la hora de incluir a la bicicleta dentro su sistema de movilidad. En 1995, organizaciones sociales decidieron comenzar con la organización de ciclo paseos dominicales y también la implementación “la semana de la bicicleta” con el fin de incentivar la movilidad alternativa. El apoyo de la alcaldía de Enrique Peñalosa en 1998, quien estaba a favor de este tipo de iniciativas, incentivo la creación de las primeras ciclorrutas en la ciudad y buscó dar paso a que nuevas iniciativas se instalaran dentro de este tipo de agendas (Suero 2010).

En la actualidad, la red de ciclovías y el uso de la bicicleta ha ido en aumento gracias al activismo de organizaciones sociales existentes en Bogotá y empresas como Citibikes y MUVO aprovecharon estos esfuerzos para implementar sus sistemas. Al momento ambos comparten operaciones en la ciudad y sus estadísticas de uso van en aumento (Verma *et al.* 2015; Davies Gleave 2016).

Rosario, en Argentina, aparece como otra de las ciudades con un sistema de BCP que ha logrado mantenerse con el tiempo y se mantiene operativo en la actualidad. Mi bici, tu bici fue implementada en el año 2015, con el fin de complementar los sistemas de transporte existentes hasta el momento. Los datos para destacar de este proyecto, podemos encontrar que su gestión es pública y también que la participación ciudadana ha significado un gran impulso a la hora de mejorar los sistemas de movilidad sostenible existentes en la ciudad (Rosario en bici, 2016).

Como factor común en los procesos de implementación de este tipo de proyectos, la participación de actores sociales, académicos e inclusive de los tomadores de decisión han jugado un papel protagónico. Su impacto real crece con fuerza y de esta forma la intervención se hace cada vez más necesaria.

3.5. Participación ciudadana en la inclusión de la bicicleta como transporte público

Las posibles externalidades negativas en la implementación de sistemas acordes a la movilidad sostenible dentro de las ciudades han sido vistas por los actores sociales y académicos, como ventanas de oportunidades a la hora de incluirse en estos debates para proponer la implementación de mejores espacios que garanticen de manera el uso eficiente de medios de transporte alternativo en los espacios urbanos.

Entre los aportes más importantes de estos grupos en el cambio de agendas de movilidad es la manera en que han ayudado a comprender que las necesidades en las ciudades no son homogéneas y, por lo tanto, la diagramación de un sistema que tome en cuenta las diversas perspectivas de los grupos sociales, en un marco de sostenibilidad, podría brindar un mejor desempeño a los transportes alternativos (Miralles-Guasch y Cebollada 2003).

La intervención de los actores tanto sociales como académicos ha permitido mediante diversas formas de participación (mesas de diálogo, reuniones periódicas, coloquios, etc.) la inclusión de nuevas formas de transporte alternativo en las ciudades, incentivando así a que los gobiernos locales pongan en sus agendas proyectos que armonicen tanto el correcto desempeño de los diferentes tipos de transporte como la reducción de su impacto real en los espacios urbanos que administran.

Como hemos podido ver tanto en los procesos europeos como en los latinoamericanos, la participación de diferentes tipos actores ha jugado un papel esencial en cuanto al posicionamiento de la bicicleta como medio de transporte se refiere. Empezando desde manifestaciones, cierre de calles, pintura informal de ciclovías; pasando por la organización de paseos ciclísticos, grupos de información, planes de educación vial y alquiler de bicicletas; hasta llegar a reuniones formales, presentación de proyectos y participación formal en consejos consultivos, entre otros.

Todas estas manifestaciones civiles y de los tomadores de decisión configuran procesos que permiten comprender de mejor manera los procesos que ha vivido el caso de estudio que busca ser explicado a través de la hipótesis y pregunta de investigación que dirigen esta investigación.

Capítulo 3

Movilidad urbana alternativa en Ecuador y el caso de la bicicleta pública en Cuenca

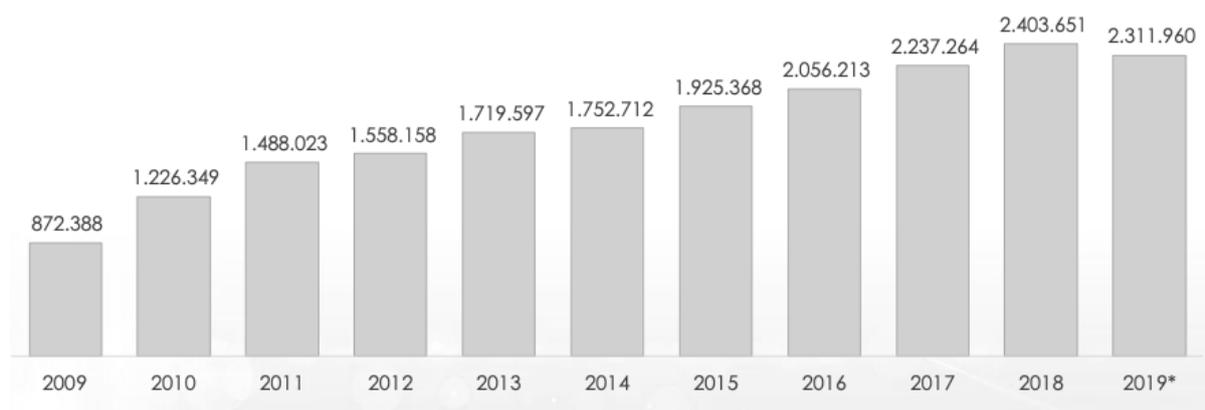
Este capítulo explora en un primer momento, los problemas de movilidad y las acciones emprendidas a nivel nacional con el fin de promover la movilidad alternativa en los últimos años. En una segunda parte, se desarrolla el marco analítico planteado en esta propuesta de investigación, tomando como caso de análisis la ciudad de Cuenca, en donde se analiza el modelo alternativo de movilidad a la luz de las corrientes múltiples propuestas por Kingdon (1995).

1. Movilidad Alternativa y uso de la bicicleta en Ecuador

En Ecuador, la congestión originada por el crecimiento indiscriminado del parque automotor puso en la mesa el debate sobre la implementación de medios alternativos de transporte que pudiesen ser sostenibles. La bicicleta apareció como una de las principales opciones que pudiesen combatir la saturación espacial, la ineficiencia económica y los impactos ambientales (Pinto, Fuentes y Alcívar 2015).

En el año 2010, la cifra de autos matriculados en el Ecuador rondaba el 1.226.349 y en un periodo de 5 años, su aumento fue del 57% llegando a los 1'925.368 lo que significaba un crecimiento automotor nacional de más de la mitad de vehículos registrados. En los años siguientes, el ritmo de crecimiento no freno y para el 2018 el país tenía más de 2.4 millones (figura 3.1.) de autos registrados que circulaban en el país, es decir, cerca de 1 auto por cada 7 habitantes (INEC 2019).

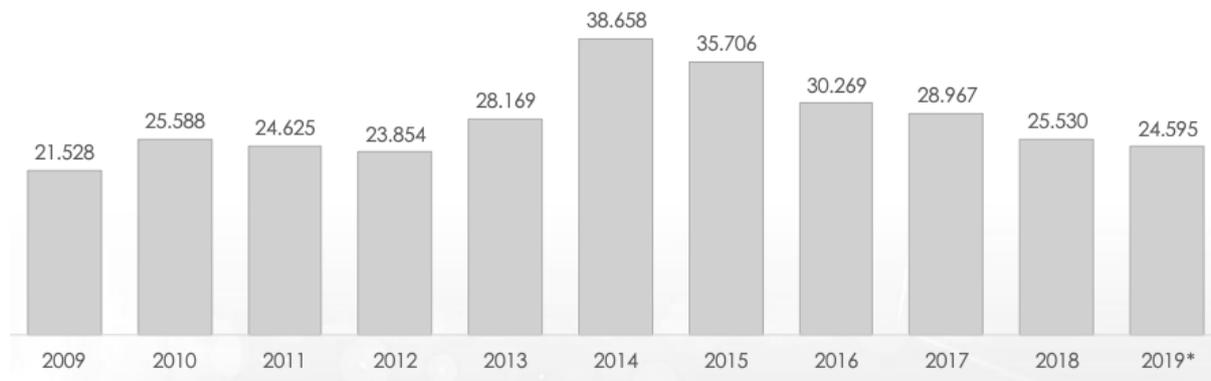
Figura 3.1. Serie histórica de autos matriculados 2009-2019



Fuente: INEC 2019

Como consecuencia del aumento progresivo del parque automotor, los siniestros de tránsito encontraron puntos altos como en el año 2014 que se registraron casi 39000 accidentes entre atropellos y choques como clases más comunes (figura 3.2.). Si bien para los siguientes años los datos registrados reflejan una disminución, al compararlo con los autos en circulación se mantiene una relación alta en cuanto a cantidad de incidentes (INEC 2019).

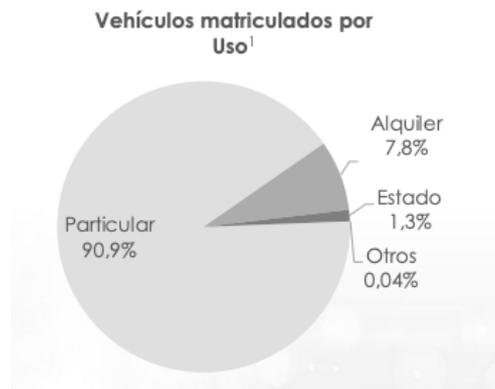
Figura 3.2. Siniestros de tránsito series histórica 2009-2019



Fuente: INEC 2019

La contaminación ambiental, debido a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), tuvieron como principal causa el uso excesivo de medios de transporte propulsados por combustible como la gasolina o el diésel. Esto colocó al Ecuador dentro de los principales contaminantes de la región con un 0,15% de 5% total en América Latina y el Caribe. En ciudades como Loja, el transporte privado ocasiona el 60% de contaminación mientras que un 33% es originado desde el transporte público, la suma de estos porcentajes llega a cerca de las 210.000 toneladas de CO₂ en el ambiente (Rojas *et al.* 2018; El Telégrafo 2018). Como dato complementario a esto, es importante señalar que según el INEC (2019) el 90% de autos matriculados son para uso particular y solo el 7%, definido como alquiler, es para uso de transporte público (figura 3.3.).

Figura 3.3. Vehículos matriculados por uso en Ecuador



Fuente: INEC 2019

Con el fin de combatir estas eventualidades negativas que impactan en el tránsito del país, las autoridades competentes han intentado delinear normativas que relacionadas al uso de medios alternativos en el país. Empezando con el Plan Nacional del Buen Vivir, el cual plantea:

...la recuperación de espacios públicos... generar movilidad segura y sustentable requiere romper los intereses corporativos y gremiales del transporte, fortaleciendo la planificación, la regulación y el control de la movilidad y la seguridad vial; fomentando el uso del transporte público seguro, digno y sustentable; y promoviendo la movilidad no motorizada (SENPLADES 2013, 136).

En este mismo sentido, en el literal 3.2. se propone el uso y promoción de medios alternativos incluyentes, seguros y sustentables. En pro de esto, se recogen tres numerales relacionados, los cuales son:

- b. Promocionar y propiciar condiciones y espacios públicos bajo normas técnicas que incentiven el uso de transportes no motorizados como alternativa de movilidad sustentable, saludable e incluyente.
- c. Promover el respeto del derecho del peatón, el ciclista y los demás tipos de transeúntes a circular por la vía pública (SENPLADES 2013, 151).

En 2013, mediante la aprobación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, los ciclistas fueron tomados en cuenta y la sección 3 incluía los derechos de los cuales eran sujetos. Los que más destacan son: adecuar espacios para su tránsito seguro por las ciudades, disponer de vías privilegiadas y parqueaderos en estaciones de transporte

público, derecho preferente en vías, carreteras y cruces, y, por último, derecho a días de circulación preferente con el fin de impulsar ciclo paseos ciudadanos (ANT 2013, 48). Adicional a estos artículos, el Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial busco incluir obligaciones que los ciclistas deberían cumplir para circular por los diversos espacios urbanos. Accesorios adecuados para la circulación en el día y la noche, mantener partes mecánicas en buen estado, abstenerse de realizar maniobras repentinas, entre otros, fueron los lineamientos planteados para la circulación armoniosa entre los medios existentes y los alternativos (ANT 2013, 58).

Con los problemas expuestos y bajo la normativa vigente en el país, varias iniciativas empezaron a tener lugar en diferentes ciudades del Ecuador con el fin de brindar una alternativa real de transporte con la bicicleta como opción principal. Empezando por Guayaquil, distintos colectivos tales como “Guayaquil en Bici” o Ciclópolis, organizaban paseos alrededor de la ciudad con el fin de reforzar el conocimiento sobre espacio público y uso de la bicicleta como medio de transporte (El Telégrafo 2012).

Desde la municipalidad de Guayaquil, ese mismo año, nació la idea de Bici Ruta Guayaquil proyecto que buscaba dejar calles libres para el uso privilegiado de los ciclistas. Este espacio tenía como objetivo desarrollarse 2 veces al mes, los domingos y conectar en una extensión de 30km sectores como Malecón, Parque Centenario, Biblioteca, Parque de las Iguanas, Plaza de la Administración (GK 2012).

Lamentablemente ninguno de estos proyectos tuvo la suerte de ser apoyados y tener continuidad, siendo olvidados con el tiempo. En la actualidad, existen más de 20 grupos ciclistas con participación constante en Guayaquil, los cuales buscan que los espacios existentes de ciclo rutas se conecten y se apoye la cultura pedalear con el fin de establecer una agenda de movilidad sostenible (El Universo 2019).

En la ciudad de Quito, todo empieza de manera formal en el año 2003. Si bien existen procesos que datan de años anterior al establecido, la iniciativa del grupo ecológico Acción Colectiva y el Taller denominado “Ciclovías para Quito” en ese año, fueron los puntos de partida en que todos coinciden permitieron que la ciudadanía participe de manera real en procesos de conformación de agenda con los actores políticos de la ciudad. De esta asociación de fuerzas, nacieron proyectos como “ciclo paseos integrados” y la “Red

metropolitana de ciclovías”, los cuales sirvieron como semilla para la implementación del primer sistema de bicicleta pública en el país (Valencia 2015).

Quito fue la primera ciudad en el país que decidió implementar un proyecto de BPC en Ecuador. BiciQuito apareció en el mapa en 2012 y buscaba cubrir la mayor porción de territorio posible con el fin de combatir el tráfico existente en la ciudad (figura 3.4.). Este sistema fue propuesto y desarrollado a través de iniciativas ciudadanas pero posteriormente fue absorbido por la administración municipal, con el fin de incluirlo de manera formal dentro de las agendas de transporte público (Gartor 2015).

Figura 3.4. Mapa de cobertura del sistema BiciQuito



Fuente: Biciquito s.f.

Una nueva ciudad busca sumarse a los sistemas de bicicleta pública compartida en Ecuador y es el caso de la ciudad de Cuenca. Colectivos como BiciCuenca o Biciñan, se establecieron como los principales abanderados pro bicicleta para la ciudad. Estos grupos destaca por su influencia en las decisiones dentro de la política pública, logrando abrir más espacios para la bicicleta y recortando la distancia entre autoridades y ciudadanos (Pinto, Fuentes y Alcívar 2015). Este caso será analizado con más profundidad en los siguientes acápite del presente capítulo.

2. Movilidad urbana alternativa: Bicicleta Pública Compartida en la ciudad de Cuenca

Santa Ana de los cuatro ríos de Cuenca, es el nombre oficial de la ciudad ecuatoriana conocida como Cuenca. Lleva este nombre debido a que se encuentra atravesada por 4 ríos que son: Tomebamba, Tarqui, Yanuncay y Machángara. Esta ciudad se encuentra ubicada en el centro-sur del callejón interandino y es la capital de la provincia del Azuay (figura 3.5). Posee 15 parroquias urbanas y 21 parroquias rurales, dentro de las cuales habitan 603.269 personas con un crecimiento poblacional del 15% en 7 años según datos del INEC (2017) y además posee una densidad poblacional cercana a los 51,11 habitantes por hectárea.

Figura 3.5. Ubicación geográfica de la ciudad de Cuenca



Fuente: INEC 2017

Entre sus reconocimientos más notables, la ciudad fue nombrada por la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad en el año de 1999. Esto debido a sus tradiciones locales y bienes intangibles tales como: el Corpus Christi, los pases del niño, el carnaval cuencano, las celebraciones en honor a sus fieles difuntos, la música, las costumbres religiosas, entre otros. Además de esto, la ciudad ha sido destacada por la impresionante arquitectura de su centro histórico y la manera en que se sigue conservando (Suárez Moreno 2019).

En cuanto al turismo, la ciudad se ha convertido en una de las principales atracciones en el Ecuador y es así como se ha hecho acreedora de varios premios a lo largo de los últimos años (figura 3.6.). Siendo acreedora de galardones tales como: N.1 en ciudades del futuro relación costo-beneficio en 2013, otorgado por el Foreign Direct Investment; N.21 en Mejores destinos turísticos en Sudamérica por Tripadvisor en 2012; Mejor lugar para extranjeros retirados en 2012 según CNN Money; entre muchos otros. Fuera de los galardones del

turismo, la ciudad también ha sido reconocida por sus esfuerzos en la conservación de su patrimonio, y en 2013 recibió el premio “Jean Paul-L’Allier” como reconocimiento los planes que la ciudad llevaba a cabo (BID 2015).

Figura 3.6. Galardones recibidos por la ciudad de Cuenca



Fuente: Municipio de Cuenca 2014

Tomando como base estos reconocimientos se puede notar que la ciudad de Cuenca ha tenido siempre como objetivo principal, construir una urbe innovadora y eficiente que respete el medio ambiente y --¿¿que su desarrollo no vaya acorde al de los demás espacios que la componen??.revisar esta idea, porque no se entiende bien En otras palabras, ha buscado ser sostenible. Para lograrlo, la ciudad busca mantener el nivel de vida de sus habitantes, controlar el crecimiento de la ciudad en términos demográficos, incentivar el crecimiento económico y reducir los efectos negativos que esto pudiese causar. Todo esto a través de políticas e incentivos que moldeen un espacio urbano organizado para todos (BID 2017).

Uno de los rubros más importantes a planificar fue la movilidad, un espacio en donde el crecimiento automotor y la expansión urbana desordenada habían saturado las vías de la urbe cuencana. La planificación proponía como posibles soluciones para combatir este problema la inclusión de medios alternativos de transporte que pudiesen mejorar las condiciones en que se desarrollaba el tránsito de la ciudad. La construcción de infraestructura y la generación de programas en pro de la bicicleta empezaron a aparecer como una solución posible a estos problemas (BID 2017).

La bicicleta, previo a ser parte de la agenda en la ciudad de Cuenca, ha visto un proceso largo en un periodo de aproximadamente seis años. Dentro de este lapso, varios han sido los hitos que podemos encontrar como promotores iniciales de este tipo de medio de transporte, entre los cuales resaltan: la cultura de movilidad desarrollada previamente en la ciudad, la consultoría realizada por la empresa Movere en 2012, la posterior implementación paulatina de ciclovías, el Plan de Movilidad y Espacios Públicos en 2015 y la aprobación de la Ordenanza de Movilidad Activa en 2018. Estas acciones estuvieron acompañadas de las actividades de los grupos ciclistas y los estudios realizados por la academia, permitieron que los sistemas de transporte alternativo tomen lugar en la ciudad. El caso de BiciCuenca será analizado a través de las corrientes del modelo de Kingdon (1995) en los siguientes subapartados.

2.1. Corriente de los problemas: Caracterización en el contexto de Cuenca

En la ciudad de Cuenca, varios han sido los acercamientos previos a la implementación del sistema de bicicleta pública. Como hemos reseñado en el marco teórico, no todas las inquietudes ciudadanas llegan a ser consideradas problemas de orden público para incluirlos en las agendas; pero por otro lado, es importante resaltar que existen situaciones que inician este tipo de procesos (Birkland 1998).

Tal fue el caso de una de las primeras preocupaciones, y más comunes en el mundo, que es el crecimiento acelerado del parque automotor en la ciudad y sus posibles efectos tanto ambientales como sociales a largo plazo. Según el último censo realizado en Ecuador, en el año 2010, el crecimiento demográfico de la ciudad se proyectaba a que en un lapso de 20 años, la ciudad iba a contar con cerca de 773.107 habitantes y como relación directa a esto, se esperaba que el parque automotor crezca con una tasa del 8% al 10% anual contribuyendo con el problema del tráfico y la contaminación existente (INEC 2010).

Para el año 2014, la cantidad de automóviles que utilizaban combustibles derivados del petróleo como el diésel o la gasolina, había alcanzado una cantidad cercana a las 115.484 unidades en el espacio urbano. Si bien se preveía que el aumento iba a ser entre un 8% y un 10% por año, para el año 2015 tuvo un crecimiento exponencial llegando al 13% y porcentaje que se mantuvo estable hasta el año 2017 (tabla 3.1.). Estos números solo complicaron la circulación y aumentaron el nivel de tráfico existente en la ciudad.

Tabla 3.1. Crecimiento parque automotor

Año	Parque Automotor (Unidades)	Porcentaje de crecimiento
2013	100.000	-
2014	115.484	15%
2015	129.950	13%
2016	146.843	13%
2017	165.933	13%

Fuente: Mejía y Morocho 2016

La contaminación ambiental creció como consecuencia del aumento en el parque automotor y el inventario de emisiones publicado por la EMOV en el año 2014, confirmaba que la mayoría de las partículas contaminantes en el aire se debían a los desechos expedidos desde los automóviles. Entre los factores más importantes de la contaminación primaria en Cuenca, resalta el tráfico vehicular el cual alcanzó valores tan altos como el 94.5% en monóxido de carbono o el 71.2% en óxido de nitrógeno (tabla 3.2.).

Tabla 3.2. Tipos de contaminantes y factores principales

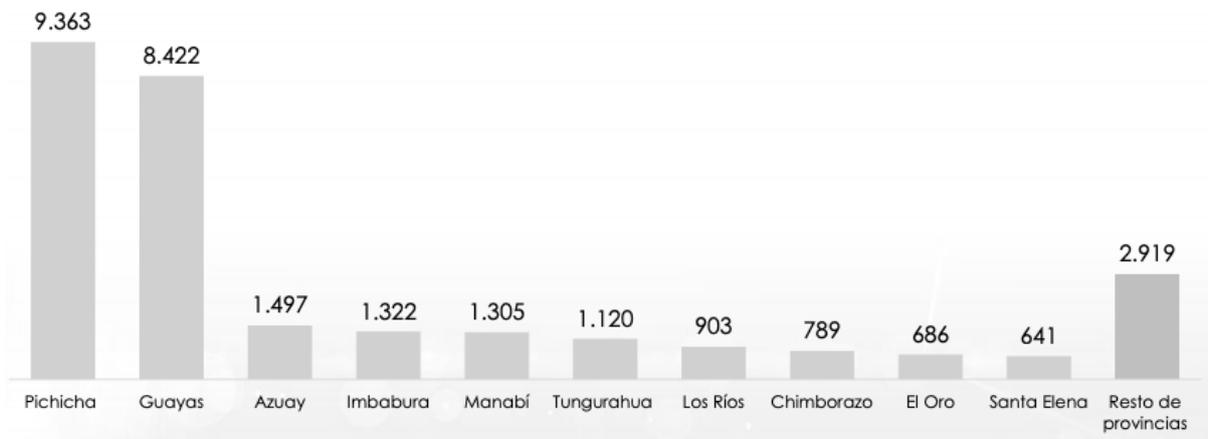
Tipo de contaminante	Factor 1 - Porcentaje	Factor 2 - Porcentaje
Monóxido de carbono (CO)	Tráfico vehicular 94.5%	
Óxidos de nitrógeno (NOx)	Tráfico vehicular 71.2%	Térmicas 18.5%
Compuestos orgánicos volátiles diferentes del metano (COVNM)	Industrias 60.4%	Térmicas 35.1%
Dióxido de azufre (SO ₂)	Industrias 48.2%	Tráfico vehicular 30.2%
Material particulado fino (MP10)	Tráfico vehicular 55.6%	Ladrilleras artesanales 24.6%

Fuente: Fuente de Emisiones EMOV 2014

Adicional a las consecuencias ambientales, el aumento de autos en las vías también hacía que los accidentes de tránsito sucediesen con más frecuencia. Según datos del INEC, en el año 2017 la provincia del Azuay presentaba cerca 1497 siniestros de tránsito ubicándola como la tercera

provincia con mayor número a nivel nacional (figura 3.7.). En cuanto la relación de vehículos matriculados-siniestros, la media nacional fue de 13 mientras que en Azuay se mantenía en 11 un número muy alto con relación a los automóviles existentes.

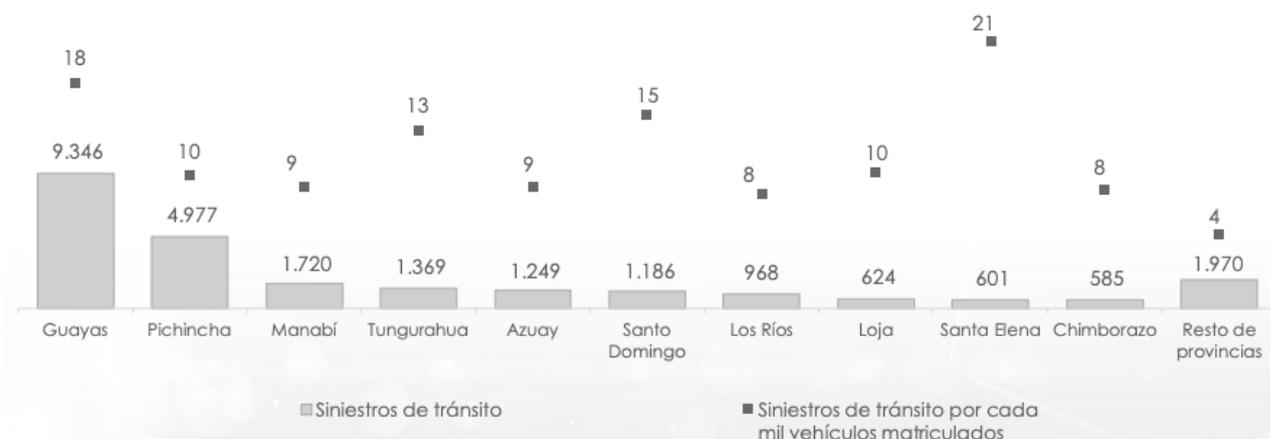
Figura 3.7. Siniestros de tránsito por provincia 2017



Fuente: INEC 2017.

Para el año 2019, los siniestros de tránsito en la provincia de Azuay disminuyeron llegando 1249 accidentes y una media de 9 por cada 1000 autos matriculados (figura 3.8). Si bien esto ubicó a la provincia en el quinto lugar dentro de estas estadísticas, el número sigue siendo alto tomando en cuenta que a nivel nacional el índice se establecía en 11 por c/1000 (INEC 2019).

Figura 3.8. Siniestros de tránsito por provincia 2019



Fuente: INEC 2019.

Otra consecuencia del aumento de vehículos en las calles cuencanas fue la saturación de algunas de las vías principales, que el no ser diseñada para una cantidad tan grande

empezaron a tener inconvenientes sobre todo en horas pico. La fórmula para este cálculo fue planteada por Avelar (2011) y analiza 4 puntos principales: número y ancho de carriles, pendiente y porcentaje de vehículos privados. En Cuenca, casi la mitad de las vías (46%) tienen una capacidad cercana a los 2000 vehículos y solo el 24% tenía una capacidad cerca de los 6000 autos por hora, estos espacios empezaron a saturarse con más frecuencia con el crecimiento automotor antes mencionado (tabla 3.3.).

Tabla 3.3. Capacidad viaria en Cuenca

CAPACIDAD (veh. eq./h)	Longitud Viario Analizado (km)	%
< 2000	153,471	46%
2000 - 6000	101,050	30%
> 6000	80,768	24%
TOTAL	335,289	100,00%

Fuente: GAD Municipal Cuenca 2015

El grado de saturación es calculado por Mejía y Morocho (2016) y para el caso cuencano analizan las calles que para su capacidad el uso del vehículo puede ser considerado como excesivo. Este análisis determina que las avenidas Huayna Capac, 12 de abril, De las Américas, Fray Vicente Solano y Remigio Crespo (figura 3.9.), con sus intersecciones cercanas al centro, presentan inconvenientes de circulación pues los autos que circulan superan su capacidad por hora (tabla 3.4.).

Figura 3.9. Capacidad de las vías principales Cuenca



Fuente: GAD Municipal Cuenca 2015

Tabla 3.4. Automóviles por hora en calles congestionadas

Avenidas	Calles congestionadas	Veh/hora
Huayna Cápac	Pisarcapac y Pachacamac	53,249
	Pumapungo y Doce de Abril	
	Juan Jaramillo y Honorato	
	Vásquez	
	Mariscal sucre y presidente Córdova	
Remigio Crespo Toral	Calle larga y Pisarcapac	18,916
	Agustin Cueva y Fray Vicente Solano	
	Entre Unidad Nacional y Loja	
Fray Vicente Solano	Loja y Ricardo Muñoz	28,970
	Aurelio Aguilar y Florencia Astudillo	41,530
	Doce de Abril y Daniel Córdova	
	Toral	
Remigio Crespo Tamariz y Remigio Crespo Toral		
12 de Abril	Florencia Astudillo y Remigio Crespo Tamariz	35,000
	Agustin Cueva Vallejo y Loja	
De las Américas	Benjamin de la Cadena y Fray Vicente Solano	54,161
	Trinidad y Tobago y Ecuador	
	Las Antillas y México	
	Camino de las Pencas	

Fuente: Mejía y Morocho 2016

La suma de estas externalidades negativas, han configurado varias consecuencias entre las cuales destacan: las afecciones en la salud respiratoria de las personas, falta de espacios para el desarrollo social, concentración de casi un 70% de vehículos en la ciudad en horas pico, saturación de vías principales y aledañas a negocios, falta de medios alternativos no contaminantes, entre otros (GADM Cuenca 2014). Estos problemas eran una realidad latente en la capital azuaya y las elecciones seccionales de 2014 (corriente de la política) se configura como el escenario propicio para que los candidatos los traten con mayor intensidad.

2.2. Corriente de la política

Teóricamente, Zahariadis (2007) propone que con el fin de analizar esta corriente un punto de partida ideal es centrarse en la ideología u orientación política que tenían las autoridades al mando de los espacios nacionales o locales con poder dentro de una esfera de decisión, esto podría servir para conocer la base de ideas mediante la cual se toman las decisiones dentro de esta corriente .

La consultoría realizada por Movere en el año 2012, fue gestionada a través de la EMOV en la administración de Paul Granda. Este suceso funciona como un hecho coyuntural que marca la puesta en agenda en función de los actores sociales y académicos. Sin embargo, las decisiones que influyen en la creación de la bicicleta pública compartida serán adoptadas en años posteriores por la administración entrante.

Para el año 2013, el ambiente político nacional había transitado por un proceso electoral en donde Rafael Correa había ganado las elecciones presidenciales en primera vuelta y se prestaba a iniciar su tercer mandato consecutivo. El movimiento Alianza País se había afianzado como el principal contendor electoral a vencer y existían pocas ciudades en donde no tenía presencia dentro de las administraciones (La Vanguardia 2018).

El gobierno de Correa estuvo inscrito en una postura progresista de izquierda, definida también como socialismo del siglo XXI, la cual buscaba incluir mediante procesos democráticos a la mayor cantidad de personas y grupos sociales que dentro de su narrativa habían sido excluido por mucho tiempo. La denominada “Revolución Ciudadana” buscaba ampliar la participación de las personas en cada instancia e instaba a que los espacios subnacionales en donde tenía influencia actúen de esa manera (Ellner 2012).

Para las elecciones seccionales del año 2014, el alcalde en funciones Paul Granda buscaba ser reelecto y su vehículo electoral fue el partido oficialista Alianza País (AP). Entre sus propuestas principales resaltaba el tema de la movilidad y en varias entrevistas había mencionado que, de ser elegido, sus acciones seguirían incentivando la multimodalidad en la ciudad.

Como parte de su campaña, Granda decidió notariar sus propuestas y dentro de ellas se encontraba la creación de un sistema de transporte público masivo que sea eficiente y sostenible con la bicicleta como principal elemento. Pero no se quedaba solo ahí y proponía la entrega de 2000 bicicletas al año para los jóvenes cuencanos (El Telégrafo 2014).

Como principal contrincante en esta elección aparecía el ex-alcalde y ex-prefecto Marcelo Cabrera, quien buscaba ser reelegido como alcalde para ejercer su segundo periodo. El movimiento que representaba fue Participa, fundado por el mismo candidato y definido por sus miembros como una iniciativa ciudadana que respondía a la crisis de representatividad existente en el país y la manera en que los cambios político-económicos influían en las ciudades (Supacela 2013).

Este movimiento inscribía sus principios en corrientes de centro-izquierda con tendencias progresistas en lo social, político y económico. De igual forma orienta su ideología hacia la construcción de nuevos modelos de gobernanza, tanto local como nacional, privilegiando la democracia, pluralidad, diversidad y participación (Participa 2009).

El plan del alcalde electo Marcelo Cabrera se basó en los principios de su movimiento, proponiendo así la creación de espacios culturales tales como: Casas de Música, una nueva banda municipal, internet en espacios públicos y la rehabilitación de casas comunales para los barrios. En el tema seguridad existió la propuesta para la creación de una “guardia ciudadana” y en lo económico, buscaba dinamizar este sector a través de la obra pública (Avance 2018).

Ahora bien, en varias entrevistas realizadas previas a las elecciones de 2014, el candidato Marcelo Cabrera utilizó el tema que ya estaba dentro de la opinión pública y planteó como su principal objetivo solucionar los problemas de movilidad existentes en el cantón Cuenca. Para resolver estos inconvenientes proponía la creación de una nueva circunvalación, el fortalecimiento de los sistemas de transporte actuales y la incorporación de nuevos medios

tales como el tranvía de Cuatro Ríos o el sistema público Bici Cuenca (EcuadorEnVivo 2014).

El 23 de febrero del 2014, los cuencanos acudieron a las urnas y con un 52,4% eligieron a Marcelo Cabrera sobre el alcalde saliente Paul Granda que alcanzó el 43% de los votos. En cuanto a la conformación del concejo municipal, Alianza País logró ubicar 3 concejales por circunscripción para un total de 9 de los 15 espacios disponibles. Mientras que la alianza Participa-Igualdad de Cabrera obtuvo 2 por delimitación electoral, para hacerse de los 6 curules restantes (El Universo 2014).

Con esta conformación del concejo, el ambiente político en Cuenca se imaginaba como algo difuso y con enfrentamientos originados sobre todo por la ideología que cada uno de los ediles representaban. Sorprendentemente no fue así, la mayoría de AP se disolvió antes de los 8 meses de gestión puesto que Norma Iliares y Ruth Caldas, electas por AP, decidieron salirse del movimiento para pasar a formar una mayoría con los concejales de la alianza Participa-Igualdad (El Telégrafo 2014).

Adicional a esto, pese a que el partido oficialista había perdido una de las principales administraciones locales del país con la llegada de Cabrera, el presidente Correa no lo vio como algo negativo o contrario a su gestión. Medios como El Comercio (2014), reseñaron que el candidato electo como alcalde incluso sin ser parte de la política se había mantenido cercano al gobierno central y que inclusive le habrían ofrecido en un par de ocasiones la posibilidad de pertenecer al cuerpo diplomático nacional.

Marcelo Cabrera vio esta cercanía como un motor que pudiese servirle para que los proyectos que busque llevar a cabo en su gestión cuenten con el apoyo del gobierno nacional y no se estanquen por procesos burocráticos motivos desde la confrontación de ideologías. Con este ambiente favorable tanto en lo nacional como en lo local, las ventanas de oportunidades para la inclusión de la bicicleta al sistema de transporte empezaron a aparecer con mayor frecuencia e intensidad.

2.3.Ventana de Oportunidades

Como se ha mencionado en el primer capítulo de este trabajo, las ventanas de oportunidad son definidas como aquellos momentos en donde las corrientes confluyen y permiten que

ciertos elementos tomen mayor relevancia en la toma de una decisión. Adicional a esto el modelo plantea que estas ventanas pueden ser abiertas desde la corriente de los problemas, desde la corriente política o en ciertos casos desde ambas (Kingdon 1995).

Para el presente caso de estudio, la ventana de oportunidad es abierta desde ambas corrientes. La corriente de los problemas había instalado las deficiencias del sistema vial y los impactos negativos que el aumento vehicular estaba causando; y por otro lado, la corriente de la política presentaba el escenario propicio para que los proyectos en pro de la bicicleta se desarrollen de manera formal.

Para la inclusión de la bicicleta pública compartida en Cuenca, existen dos momentos distintos que permiten tratar el tema. Como había reseñado Birkland (2006) existen diferentes tipos de agenda y para el caso reseñado se describirán los dos últimos: la agenda de discusión y la agenda de decisión. La discusión encuentra su punto inicial con el estudio Movere que brindó a los tomadores de decisiones una óptica real y factible de posibilidades a la hora de incluir un medio de transporte con la bicicleta como punto central; y la toma de decisión, la cual se desarrolla con más fuerza a partir del Plan de Movilidad y Espacios Públicos, el cual le ofrecía al sistema un marco legal constituido y herramientas para darle legitimidad a través de la participación ciudadana.

2.3.1. Agenda de Discusión

En el año 2012 la municipalidad de Cuenca, con Paul Granda como alcalde, contrata a la consultora Movere. Quienes tenían como objetivo principal la generación del estudio para la elaboración del plan de ciclovías urbanas y de igual manera, debían incluir los lineamientos para el proyecto definitivo que pondría en marcha la fase piloto que buscaba incluir a la bicicleta dentro del transporte público cuencano. En resumen, estos planes tenían como objetivo principal detallar el trazado y la infraestructura necesaria para que la bicicleta pública pudiese funcionar correctamente en la ciudad (Hermida 2016).

Esta consultoría arrojó resultados bastante alarmantes en cuestión de transporte alternativo, en donde la bicicleta era solo utilizada por el 1% de la población como medio de transporte cotidiano. Además de esto la consultora mostró que el 70% de los habitantes de la ciudad se movilizaban en transporte público o vehículos particulares, siendo más específicos uno de

cada tres cuencanos utilizaba su auto privado por lo diariamente existían cerca de 81.000 vehículos particulares en las diferentes calles de la urbe azuaya (Movere 2013).

Pese a que en la ciudad, previo al estudio de Movere, existían planes como el PDOT 2011 o el Plan Especial del Centro Histórico (PECH) que buscaban incentivar de alguna manera la movilidad no motorizada, en ningún caso se planteaban iniciativas reales que impulsen la inclusión de alternativas para el uso cotidiano. Un ejemplo claro de esto es lo planteado por el PECH, en donde las rutas para el uso de la bicicleta se diseñaron acorde a puntos turísticos o culturales y no respondían a las necesidades reales de la ciudad (Hermida 2016).

Si bien el PDOT del año 2011 proponía subsistemas de ciclovías, puntos de parqueo para bicicletas y otras medidas que pudiesen combatir la congestión vehicular, entre otros. El estudio Movere dio un salto de calidad al exponer que casi el 50% de la población se trasladaba entre 1 y 2 kilómetros diarios, solo el 30% se movilizaba más de 3 km, y los desplazamientos restantes no superaban los 5 km (Movere 2013).

La oportunidad de discutir sobre opciones de transportes alternativos nació ahí y tomó fuerza en la ciudad de Cuenca que intentó definir una posible red de ciclovías que transformarse a las 40.000 personas que utilizaban de manera recreativa la bicicleta en usuarios constantes de la misma como método de transporte. El propio estudio de Movere planteaba como reto principal para la municipalidad el propiciar un cambio cultural que impulse un nuevo paradigma de movilidad que sea sostenible y socialmente equitativo (Movere 2013).

2.3.2. Agenda de Decisión

Para el año 2014, los proyectos relacionados a la movilidad se habían detenido debido a la cercanía con las elecciones seccionales que se avecinaban. Dentro de estos procesos se encontraba la implementación de la bicicleta pública, el cual había sido declarado desierto en el año 2013 debido a que ninguno de los candidatos cumplía con las condiciones que la municipalidad presentó para hacerse cargo de la ejecución de esta propuesta. Pese a que Cuenca se posicionaba en el top 5 de mejores países que podían añadir un SBP en Latinoamérica, la decisión de implementarlo, o no, cayó en manos del alcalde entrante Marcelo Cabrera (El Telégrafo 2014).

Una vez en la alcaldía, se planteó la idea de ordenar la ciudad mediante un plan de movilidad, previó a la implementación de cualquier proyecto nuevo. La idea insigne que buscaba mejorar la movilidad en Cuenca y las condiciones de vida de sus habitantes fue nombrada Plan de Movilidad y Espacios Públicos y diseñado en 2015. Este proyecto buscaba adaptar un modelo que ayude a que la ciudad se compacte y densifique, a través de la recuperación del espacio público y la búsqueda de dos nuevas centralidades adicionales al Centro Histórico. Con el fin de que el plan tenga un correcto desarrollo, la alcaldía colocó a la participación ciudadana como piedra angular del proyecto. Esto con el fin de recoger de primera mano las inquietudes de las personas y a la vez transparentar los procesos sobre los trabajos que se pudieran llegar a realizar. Las estrategias de la EMOV para poner en práctica este plan se resume en 5 puntos (EMOV-EP 2015):

- Generar un amplio compromiso con la gestión e implementación del PMP de 2015 a 2025.
- Promover el diálogo democrático entre los principales agentes, usuarios y las diferentes dependencias municipales.
- Alentar a la gente de Cuenca a participar en el diseño del PMP y sus planes de acción.
- Brindar la oportunidad de que el público comente sobre los procesos.
- Permitir que las propuestas ciudadanas se incluyan en medidas y proyectos específicos.

Este plan dentro de su apartado denominado “La bicicleta en Cuenca”, recogió los datos que la consultoría Movere había presentado y mediante un diagnóstico de la situación en que se encontraba toda la infraestructura necesaria para el correcto desplazamiento de los usuarios de este medio de transporte, lo colocó como un medio de transporte que respondería de manera formal a la necesidad de nuevos medios de transporte alternativo (PMP 2015).

La potencialidad de la bicicleta como medio de transporte fue analizada en este plan a la luz de parámetros tales como: la demanda actual de usuarios de bicicleta, el tiempo promedio empleado en los desplazamientos (tabla 3.5.), la infraestructura existente y la capacidad de generar interacción social.

Tabla 3.5. Relación distancia-tiempo entre los diferentes medios de transporte en Cuenca

TRAMOS	LONGITUD (KM)	PIE	TIEMPO (MIN)		TRANSP. PÚBLICO
			BICICLETA	VEHICULO	
1	2,39	23,93	9,57	11,49	13,79
2	1,33	13,34	5,34	6,40	7,68
3	0,99	9,92	3,97	1,59	1,91
4	3,76	37,63	15,05	4,52	5,42
5	1,91	19,09	7,64	3,06	3,67
6	2,16	21,60	8,64	10,37	12,44
7	0,52	5,21	2,08	0,83	1,00
8	4,73	47,25	18,90	5,67	6,80
9	1,38	13,82	5,53	2,21	2,65
10	3,17	31,75	12,70	3,81	4,57
11	2,57	25,73	10,29	6,18	7,42
12	1,39	13,90	5,56	6,67	8,00
13	1,13	11,27	4,51	1,35	1,62
14	3,98	39,81	15,92	6,37	7,64
15	1,31	13,14	5,26	1,58	1,90
16	2,62	26,17	10,47	3,14	3,77
17	4,26	42,57	17,03	20,43	24,52
18	3,50	34,98	13,99	16,79	20,15
19	2,00	20,00	8,00	3,20	3,84
20	1,61	16,08	6,43	1,93	2,32
21	6,41	64,05	25,62	7,69	9,23
22	1,24	12,42	4,97	1,99	2,39
23	4,50	44,99	17,99	21,59	25,91
24	4,12	41,20	16,48	4,94	5,93
25	2,34	23,44	9,38	2,81	3,37
26	0,96	9,61	3,84	1,15	1,38
27	3,86	38,63	15,45	6,18	7,42

Fuente: P MEP 2015

Los datos obtenidos de estas variables le permitieron a la municipalidad tomar la decisión de considerar a la bicicleta como una opción real e incluirla en un proceso de actualización que se esperaba debía terminar con la incorporación de un SBP al transporte urbano a corto plazo. En los siguientes años, guiados por este plan, se realizaron los estudios de actualización y prefactibilidad para que BiciCuenca se convierta en una realidad. Estos procedimientos serán analizados a continuación como parte de las corrientes de las políticas (soluciones).

2.4. Corriente de las políticas (soluciones)

La corriente de políticas suele estar compuesta por las respuestas que tanto expertos como analistas brindan a los problemas que van apareciendo y los transforman en soluciones potenciales. Dentro de esta corriente, existe un número indeterminado de posibles acciones u omisiones a la hora de identificar y evaluar la factibilidad de un reducido subconjunto de opciones realmente viables (Béland y Howlett 2016). En la ciudad de Cuenca, varias han sido las soluciones que han ido apareciendo en el tiempo, al problema naciente de tráfico vehicular y las limitadas opciones de movilidad alternativa.

Dentro de la historia se han ubicado varios momentos en cuanto a la promoción, uso e infraestructura a favor de medios alternativos de movilidad como lo es la bicicleta. El primer acercamiento se da en el año de 1996, con la implementación de la ciclovía que cubría una porción de la calle Quito y buscaba ser un espacio recreacional. En complemento a esto, en 1999 (figura 3.10.), se aprueba la ley de tráfico sustentable que buscaba integrar una red de transporte público en oposición al uso del auto privado (Hermida 2016).

El activismo ciudadano como una manera de exigir soluciones viales y a la vez de proponer ideas que pudiesen combatir el tráfico en la ciudad tiene sus primeros vestigios en 1999, con la conformación del grupo denominado Biciñan. Este colectivo buscaba generar interés en los habitantes de la ciudad con el fin de que participen de manera activa en la toma de espacios públicos y respeto de los derechos de quienes apoyaban la movilidad alternativa. Entre las actividades que desarrollaban destacan las cicleadas semanales e intervenciones en medios de comunicación (Mendieta y León 2017).

Figura 3.10. Primera ruta recreativa de bicicleta de Cuenca 1999



Fuente: Hermida 2016

En el período 2001-2005, con Fernando Cordero como alcalde, se construyeron las primeras bicisendas que buscaban tener un carácter meramente recreativo puesto que no tenían conexiones con otras zonas de la ciudad. La administración que sucedió este periodo decidió continuar la construcción de estas bicisendas prolongándolas en paralelo a los ríos Yanuncay y Tomebamba.

La iniciativa “Cuenca se mueve contigo” nació en 2005 y buscaba desarrollar un programa de movilidad que incluya medios de transporte tanto alternativos, como sustentables. El objetivo general de este proyecto describe la necesidad de continuar con las vías para bicicleta con el

fin de fortalecer la movilidad urbana y disminuir la contaminación dentro de la ciudad. Estas realidades contribuyeron con la incorporación de criterios dentro de la planificación del transporte (PMEP 2015).

En la ciudad de Cuenca, el tema de movilidad tuvo que pasar por varias instancias en cuanto a la burocracia se refiere. Podemos interpretar que este camino se empezó a allanar en el año 2010 con la creación de EMOV-EP. Entre las responsabilidades que esta nueva institución debía absorber destacan “...gestión, ejecución y operación de los servicios relacionados con la movilidad, tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en el cantón Cuenca, propendiendo al mejoramiento y ampliación de los servicios públicos y de sus sistemas” (EMOV 2015).

Los ciclopaseos empezaron a realizarse con mayor frecuencia, lo que permitió que diversos colectivos buscaran tomar la posta en cuanto a su organización se refiere. En 2011, por ejemplo, el colectivo BiciCuenca de la mano de su fundador Jaime López y el diario La Hora realizaron un encuentro ciclista hacia la ciudad de Loja. Estas actividades buscaban fomentar el uso cotidiano de la bicicleta y el cuidado del medio ambiente desde el transporte (La Hora 2011).

En el 2012, a propósito de la construcción de nuevos colectores sanitarios y la necesaria intervención en las vías para su cambio, las sendas de uso compartido fueron implementadas en el sector de El Ejido y buscaban ampliarse dentro de diversas zonas urbanas como parte de una primera fase de la Propuesta para el desarrollo de una movilidad alternativa y sustentable en Cuenca (Mendieta y León 2017). Es importante destacar en este punto que el estudio realizado por la consultora Movere, contratada por la EMOV-EP, tuvo un amplio componente de participación ciudadana de grupos entre los cuales resaltan: asociaciones ciclistas, representantes de universidades, cámara de transporte y de la sociedad (El Tiempo 2012). El accionar de estos colectivos será profundizado a continuación en el apartado de emprendedores políticos.

Según el inventario realizado en el 2014 por la EMOV-EP, la infraestructura para bicicletas existente rondaba los 38,04 km entre ciclovías, sendas de uso compartido, ciclo carriles y ciclo veredas (tabla 3.6.).

Tabla 3.6. Tipo de Infraestructura y extensión existente

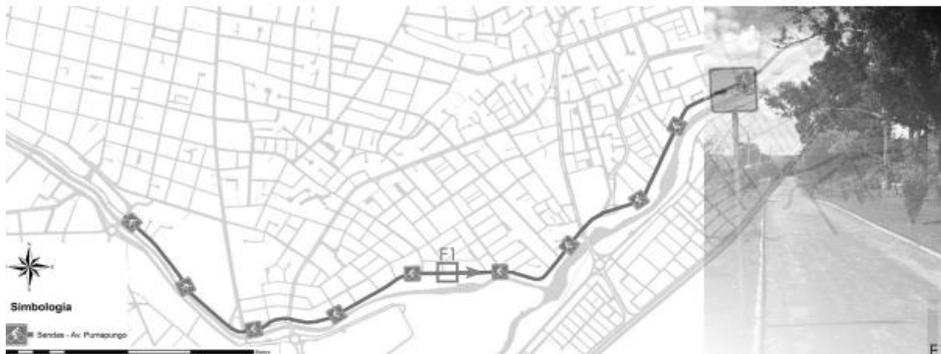
TIPOLOGÍA	LONGITUD	%
Sendas de uso compartido	25,11 km	66,01 %
Ciclovías	8,70 km	22,86 %
Ciclo carriles	2,93 km	7,70 %
Ciclo veredas	1,31 km	3,43 %
Total infraestructura ciclista	38,04 km	100 %

Fuente: P MEP 2015

Estos espacios se encontraban distribuidos dentro de las diferentes avenidas principales de la ciudad entre las cuales destacan:

- La senda de uso compartido ubicada sobre la Avenida Tomebamba, con una extensión de 4,05km y un ancho de 3 metros. Esta inicia su tramo la subida de Todos Santos hasta la calle Rayoloma por la orilla del Río Tomebamba (figura 3.11).

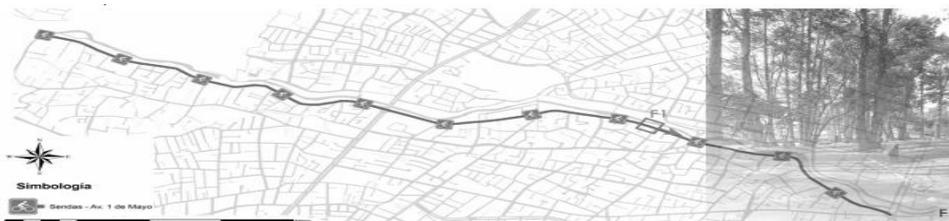
Figura 3.11. Senda de uso compartido Av. Tomebamba



Fuente: Mendieta y León (2017)

- La segunda senda de uso compartido se ubica a lo largo de la orilla del Río Yanuncay en la Av. Primero de mayo en el tramo desde la Av. Solano hasta el Puente de Misicata recorriendo una extensión de 2.2km (figura 3.12).

Figura 3.12. Senda de uso compartido Av. Primero de Mayo



Fuente: Mendieta y León (2017)

En cuanto a las ciclovías, al momento del análisis existían 6 espacios bidireccionales y localizados a la derecha de las avenidas. Las avenidas con este tipo de infraestructura son las siguientes:

- Avenida Loja, con una extensión de 0.6 km y un ancho promedio de 1.7 metros (figura 3.13.).

Figura 3.13. Ciclovía Av. Loja



Fuente: Mendieta y León (2017)

- Ciclovía de la Av.Solano con una extensión de 1.45 km y un ancho promedio de 3.0 metros (figura 3.14.).
-

Figura 3.14. Ciclovía Av. Solano



Fuente: Mendieta y León (2017)

- Ciclovía Paseo 3 de Noviembre con una extensión de 0.9 km y 2.2 metros de ancho promedio. Inicia en el puente de El Centenario y finaliza en la subida de Todos Santos (figura 3.15.).

Figura 3.15. Ciclovía Paseo 3 de Noviembre



Fuente: Mendieta y León (2017)

- Ciclovía Parque de la Madre con una extensión de 0.2 km y un ancho promedio de 2.0 metros. Esta vía permite la accesibilidad desde y hacia el parque con la ciclovía del Paseo Tres de Noviembre (figura 3.16.).

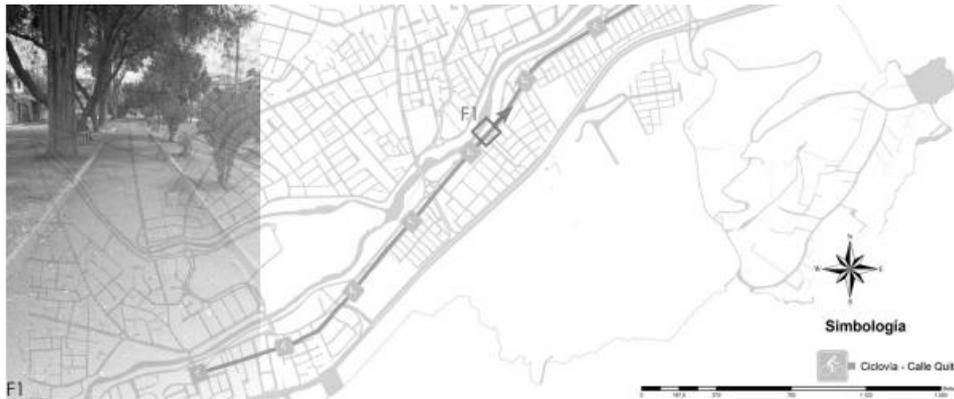
Figura 3.16. Ciclovía Parque de la Madre



Fuente: Mendieta y León (2017)

- Ciclovía Calle Quito con una extensión de 3.1 km y un ancho de vía de 2.0. El tramo de la ciclovía mencionada inicia desde el redondel de Gapal y finaliza en el Hospital Regional José Carrasco Arteaga (figura 3.17.).

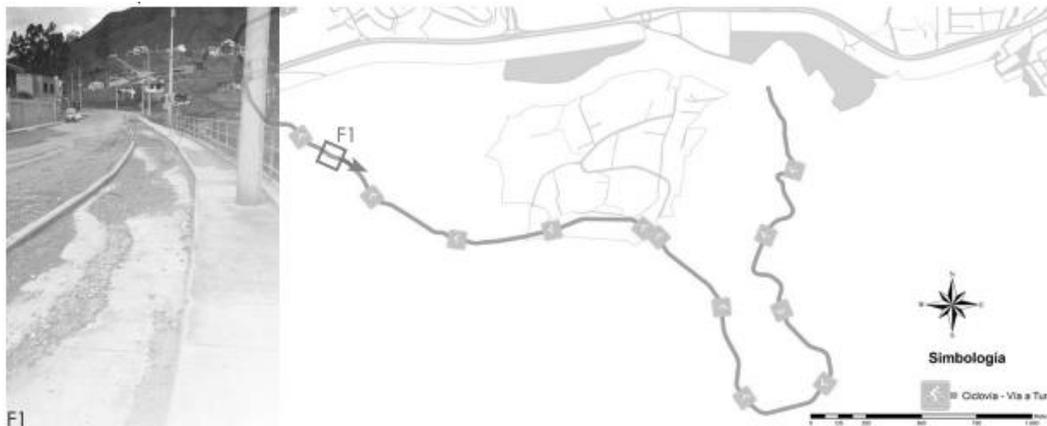
Figura 3.17. Ciclovía Calle Quito



Fuente: Mendieta y León (2017)

- Ciclovía Cuenca-Turi con 6.2 km de extensión y un ancho de vía de 2.0. El tramo de la ciclovía inicia en la intersección de la Av. Don Bosco y la Av. 12 de Octubre finalizando en la subida de Turi (figura 3.18.).

Figura 3.18. Ciclovía Cuenca-Turi



Fuente: Mendieta y León (2017)

En cuestión de ciclo carriles, definió como espacios acondicionados que pese al ser parte de la calzada se encuentran señalizados y separados del tráfico. En Cuenca, la av. 10 de Agosto recorre 2.02 km y posee un ancho promedio de 1.25 metros. Inicia su tramo en la Avenida México hasta la Avenida Solano a lo largo de la Avenida 10 de Agosto (figura 3.19.).

Figura 3.19. Ciclo carril Av. 10 de Agosto



Fuente: Mendieta y León (2017)

Y por último, las ciclo veredas definidas como una vía señalada separada del tráfico peatonal. La existente en la Av. Remigio Crespo es la única y tiene un extensión de 1.13 km con un ancho promedio de 1.3 metros. El tramo se conecta con las ciclovías de la Av. Loja y la Av. Solano (figura 3.20.).

Figura 3.20. Ciclovereda Av. Remigio Crespo Toral



Fuente: Mendieta y León (2017)

Si bien existían acercamientos y toda la infraestructura antes expuesta para el posicionamiento de la bicicleta como medio de transporte, aún se mantenían algunas dificultades a la hora de verla como un medio de transporte funcional y cotidiano. Esto se debía sobre todo lo inconexo de sus rutas y la inseguridad que esto generaba en los posibles usuarios (PMEP 2015).

La EMOV- EP seguía buscando incentivar el uso de lo existente y creó “La Ruta Recreativa” en el año 2014, la cual buscaba brindarle a la ciudadanía un espacio seguro por el cual

podrían circular en bicicleta durante los fines de semana. Se desarrolla todos los domingos en un horario de 8h00 a 13h00 y recorría un trayecto de 13 kilómetros, iniciando desde la Av. Loja y Paseo Tres de Noviembre hasta llegar a la Ciudadela de los Ingenieros al noreste de la ciudad (figura 3.21.). El alquiler de bicicletas vio sus primeros vestigios dentro de esta actividad, debido a que gracias a un convenio firmado con la Prefectura del Azuay se pusieron a disposición más de 150 ejemplares gratuitos. Durante este recorrido la municipalidad puso 5 estaciones con actividades que incentivaban la práctica del ciclismo urbano (Mendieta y León 2017).

Figura 3.21. Ruta Recreativa Cuenca 2014



Fuente: Mendieta y León 2017

En 2015, Cuenca da un salto en cuestión de planificación con la creación del Plan de Movilidad y Espacios Públicos. Este plan buscaba poner en el foco de atención a los barrios que componían la ciudad y a la vez buscaba invertir la pirámide clásica que ubicaba a los automóviles primero, para sustituirlos por los peatones como principales actores. Adicional a esto, el proyecto buscaba utilizar los espacios de forma sistémica y programar las infraestructuras desde la proximidad sobre la distancia (PMEP 2015).

Dentro de este plan la municipalidad buscaba propiciar la participación entre ciudadanos, academia y los espacios de decisión. Razón por la cual la inclusión de la bicicleta dentro del radar de la administración se dio de manera paulatina y basada en las inquietudes que se iban

obteniendo desde las diferentes actividades de socialización tales como: talleres de trabajo, reuniones barriales, encuestas de percepción, etc. (Hermida 2017).

Varios fueron los talleres y seminarios organizados por la EMOV-EP que fueron dirigidos hacia niños de 3 a 14 años, con el fin de fomentar una movilidad sostenible y alternativa a través de actividades recreativas. En este punto, las bici escuelas aparecen como parte de un plan que buscaba convertir a la bicicleta en un medio de transporte cotidiano y común para las personas que habitan la ciudad (Mendieta y León 2017).

En el año 2018, la EMOV-EP contrató una consultoría que analizaba la prefactibilidad de la instalación de la “bici pública” en la ciudad. Paralelo a esto, la alcaldía presentaba un Proyecto de Ordenanza de Movilidad Activa que buscaba encaminar todos los esfuerzos para la masificación y el uso de medios alternativos de transporte como la propia bicicleta. Esta ordenanza tenía como objetivo gestionar y brindar facilidades tanto para peatones como ciclistas a la hora de utilizar espacios públicos (EMOV 2018).

A mediados y finales del mismo año se lanza el concurso para definir quién administrará el sistema de bicicleta pública, obteniendo como resultados la alianza estratégica entre la EMOV-EP y el consorcio Bici Cuenca. El contrato firmado tendría una duración de 10 años y buscaba dotar a la ciudad de 20 estaciones con 240 bicicletas repartidas en el sistema (figura 3.22.), además se plantaba una posibilidad de crecimiento de 5 estaciones y 84 nuevos elementos (CPCCS 2020).

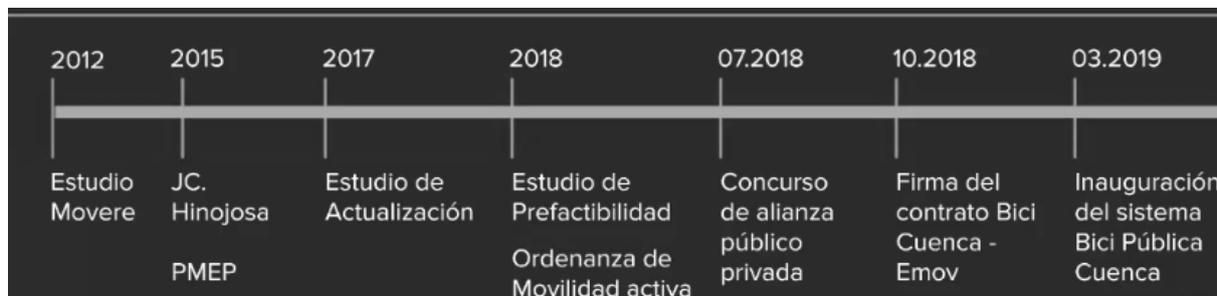
Figura 3.22. Estaciones del Servicio BiciCuenca



Fuente: BiciCuenca 2019

Para marzo del 2019, el Sistema Público de Bicicleta es presentado por la Alcaldía de Cuenca en conjunto con la EMOV-EP y procedían a inaugurar las primeras 10 paradas, en conjunto con la aplicación móvil que facilitaría su uso. Con esto, Cuenca se añadía a la lista de ciudades con un sistema automático que permitiría desplazamientos urbanos de corta duración y a la vez amigables con el medio ambiente (EMOV 2019).

Figura 3.23. Línea del tiempo Bicicleta Pública Cuenca



Fuente: Informe de Veeduría Ciudadana Bicicleta Pública Cuenca 2020

2.3.1. Información técnica sobre la incorporación del Sistema Bici Pública Cuenca

Los estudios tanto de prefactibilidad como de factibilidad, con sus respectivas actualizaciones, buscaban establecer variables de referencia que pudiesen guiar el proceso de planificación y diseño. En cuanto a las condiciones dentro de las cuales se buscaba desarrollar el proyecto de bicicleta pública, la municipalidad centró su atención en factores: espaciales, económicos y de infraestructura.

La bicicleta pública en Cuenca basó su planificación tomando con pautas las características de otros proyectos existentes en el mundo. El Instituto de Desarrollo de Políticas para el Transporte (*ITDP* por sus siglas en inglés), lleva tiempo desarrollando un manual que permita maximizar la efectividad tanto en diseño como en las características propias de este tipo de sistemas (Informe de Prefactibilidad 2018).

El primer elemento de análisis fue la cercanía que las estaciones idealmente podrían tener, el manual de la ITDP proponía que el área de cobertura debía poseer un radio de 500 metros alrededor de cada borde. El sistema cuencano buscaba ubicar su área de cobertura en un 8,1 km² dentro del Centro Histórico y el sector El Ejido, esto debido a la variedad de suelos y la cantidad de personas que pudieran usarlo.

En el año 2012, basados tanto en el estudio Movere como en el ITDP, se establecía que el sistema debía tener 28 estaciones, 218 bicicletas y 364 anclajes. Esto fue modificado con los datos obtenidos en el estudio de actualización del transporte público en 2017, reduciendo el número de estaciones a 20 estaciones y aumentando tanto a 240 bicicletas como los anclajes a 400 en la fase inicial.

Tabla 3.7. Parámetros de diseño para el Sistema de Bici Pública Cuenca

Parámetros de diseño para el Sistema de Bici Pública Cuenca			
Parámetros de diseño	Cantidad y densidad de Estaciones	Cantidad de Bicicletas	Cantidad de Anclajes
Recomendaciones del ITDP*	81 - 130	658 - 1972	1316 - 3944
	(10 - 16 estaciones por km ²)	(10 - 30 por cada 1000 habitantes)	(2 anclajes por bicicleta)
Recomendaciones del Estudio Movere (fase inicial)*	28	218	364
	(3,46 estaciones por km ²)	(3,32 bicicletas por cada 1000 hab.)	(1,67 anclajes por bicicleta)
Recomendaciones del Estudio Movere (fase final)**	135	1215	2025
	(6,75 estaciones por km ²)	(6,95 bicicletas por cada 1000 hab.)	(1,67 anclajes por bicicleta)
Recomendaciones del Estudio de Actualización (fase inicial)*	20	240	400
	(2,46 estaciones por km ²)	(3,65 bicicletas por cada 1000 hab.)	(1,67 anclajes por bicicleta)
Recomendaciones del Estudio de Actualización (fase final)	84	-	-
	(2,46 estaciones por km ²)	-	-
Sistema implementado de Bici Pública Cuenca	20	220	396
	(2,46 estaciones por km ²)	(3,35 bicicletas por cada 1000 hab.)	(1,8 anclajes por bicicleta)

Fuente: Informe de Veeduría Ciudadana Bicicleta Pública Cuenca 2020

Con el fin de que este sistema logre cierto espectro tanto de efectividad como de rentabilidad, se planteaba que el número promedio de uso por bicicleta debía ser de 4 a 8 viajes diarios. En base con todo lo expuesto sobre los valores mínimos necesarios, es necesario pasar a la evaluación de la infraestructura mediante la cual este sistema encontrará su correcto funcionamiento.

Los informes de factibilidad en cuanto a los elementos físicos existentes centraron su atención en la accesibilidad de los mismos. Es así como se destacó la importancia de mejorar ciertos rasgos urbanos tales como bordillos, gradas, desniveles, entre otros. Los estudios anteriores determinaron que el 75% de las ubicaciones anteriores presentaban este tipo de

inconvenientes, pero también que este tipo de problemas eran solucionables (Informe de Prefactibilidad 2018).

Con el fin de complementar el análisis de accesibilidad, los informes de prefactibilidad también analizaron las ciclovías existentes en la ciudad. En este estudio macro realizado por la Gerencia Técnica de la EMOV, se determinó la existencia de 18.3 km de sendas de uso compartido y 21,6 km de ciclovías (uni y bidireccionales) hasta el año 2018. Estos datos permitieron que el proyecto se asiente sobre espacios previamente construidos. (EMOV-EP 2018).

Por último, la municipalidad evaluó y planificó de qué manera el proyecto de Bici Pública podía ser rentable económicamente. Para mayo del 2018, el gerente de la EMOV-EP informa mediante un memorando a la Subgerencia Financiera que se prevé un presupuesto cercano a los \$2'896.191.07 USD y pregunta si existe disponibilidad/factibilidad económica. La respuesta inmediata desde la administración financiera fue que debido a la no inclusión del proyecto en el Plan Operativo Anual (POA), no existía presupuesto asignado para el SBP Cuenca.

Para junio de este mismo año, la Subgerencia Financiera informa que con la modificación del POA, los recursos asignados para la ejecución del proyecto tendrán como origen dos fuentes que fueron: 1) valores obtenidos por un valor adicional cargado a la Revisión Técnica Vehicular y 2) en el primer año, el sistema recibirá un subsidio directo otorgado por la propia municipalidad (EMOV-EP 2018).

Con la aprobación de la base presupuestaria, se instó a que la municipalidad lancé un concurso que permitiese escoger un aliado estratégico en la administración y gestión del sistema de bicicleta pública. Complementario a esto se procedió a la creación de una comisión técnica, con el fin de calificar las ofertas venideras y brindarle institucionalidad al proceso (EMOV-EP 2020).

Después del análisis de las ofertas y el cumplimiento ordenado del cronograma establecido, la oferta del consorcio P.U.S fue escogida debido a su factibilidad técnica, operativa, económica y sociopolítica. El contrato fue suscrito el 23 de noviembre del año 2018 entre EMOV-EP y las 3 empresas que componían el consorcio, es decir P3 Global Management Inc (Estados

Unidos), Estacionamientos Urbanos Urbapark (Ecuador) y Settel Ltda (Brasil) (EMOV-EP 2018).

Con la firma del contrato y el inicio de la sociedad, tanto el municipio como el socio estratégico empezaron los trabajos de adecuación de las infraestructuras existentes y la ubicación de las paradas. Este proceso se vio desarrollado en el transcurso de dos administraciones municipales, que tuvieron emprendedores interesados en que la ciudad de Cuenca cuente con un sistema como el expuesto. Su actuación será analizada en el siguiente subapartado.

2.5.El papel de los emprendedores políticos

Los emprendedores de política son definidos por Kingdon (1995) como aquellos actores encargados de analizar los problemas que van surgiendo en la sociedad y relacionarlos con las posibles soluciones que, en un ambiente político favorable, pudiesen aprovechar la ventana de oportunidad y mediante diversas estrategias logren incluirlas en las agendas de las que son parte. Como se planteó en el primer capítulo de este estudio, Cohen (2016) proponía la existencia de tres tipos de emprendedores que se podrían encontrar en los sistemas políticos. Para el caso de Cuenca, se mencionarán los actores públicos y los denominados como tercer sector (actores sociales).

La influencia de los grupos sociales que veían a la bicicleta como una opción viable empieza mucho antes a la apertura de las ventanas de oportunidades que se han reseñado para este caso. Tal fue el caso de Bici-ñan, organización fundada en 1999 por Margarita Arias y Marcelo Larriva, quienes fueron los primeros en exigir una red de ciclovías a la administración de Marcelo Cabrera en el periodo 2005-2009. Si bien este pedido no fue atendido, sentó un precedente de participación en donde los grupos sociales podían fijarse para aprender acciones a posteriori.

Los paseos ciclísticos aparecieron como una de las primeras expresiones visibles de la organización civil en pro de una movilidad sostenible. Totem bike Club y Biciandes Cuenca fueron promotores de paseos que se realizaban los fines de semana, incluso llegando a incluir rutas de montaña y salidas hacia cantones cercanos a la ciudad. Su idea se centraba en la apropiación y promoción de la bicicleta como una opción viable para recorrer diversas distancias.

BiciCuenca, de la mano de Jaime López y Diario La Hora, empezaron a realizar el denominado Ciclo tour nocturno. Esta actividad estaba planificada para realizarse cada 15 días, partiendo desde el centro histórico cuencano y buscando recorrer las calles/avenidas aledañas al sector. Su objetivo era similar al de otros grupos y planteaba el uso cotidiano de la bicicleta, pero adicional a esto se proponía la adecuación de más ciclovías tanto urbanas como rurales y parqueaderos dedicados a la bicicleta (El Comercio 2013).

Dos Ruedas Bike Club es otro colectivo que buscaba incentivar el uso de este tipo de medio de transporte más allá de lo recreativo. Mediante la iniciativa denominada “Jueves de principiantes”, la cual consistía en un ciclo paseo a lo largo del Río Tomebamba llegando hasta el barrio El Paraíso, buscaban ofrecer una opción de escape al estrés diario y a la vez acercar la bicicleta de manera amistosa a los ciudadanos con interés en alternativas distintas al automóvil (El Comercio 2014).

Colectivos tales como Ciclorutas Ecuador, Pedaleando Cuenca y Ciclismo urbano, empezaron a aparecer y mediante ciclo paseos periódicos buscaban incentivar el uso de la bicicleta como medio de transporte cotidiano en la ciudad. Un rasgo distintivo de estas organizaciones es que desde sus iniciativas, participaron en proyectos que contaban con el apoyo de la EMOV-EP y su acercamiento a ser actores formales de la movilidad se iba concretando.

Campañas como “Pedaleando”, “El respeto nos une” y la escuela “Sin pedales” se gestaron de la mano de la municipalidad, estas iniciativas buscaban concientizar sobre las ventajas que la movilidad en bicicleta podría brindarle a una ciudad como Cuenca y masificarlo desde edades tempranas. Además de esto, socializaban las normas que brindaban derechos a quienes utilizaban medios de transporte alternativo y realizaba campañas de concientización en temas de salud y medio ambiente.

Tabla 3.8. Actividades realizadas por los colectivos ciclistas en la ciudad de Cuenca

Nombre del Colectivo	Actividades realizadas	Relación con la municipalidad
Bici-ñan	Es uno de los colectivos ciclistas más antiguos de la ciudad en la realización de paseos ciclísticos.	NO

Totem Bike Club	Recorridos de bicicleta en montaña y sector rurales aledaños.	NO
Biciandes Cuenca	Paseos en bicicleta los fines de semana.	NO
BiciCuenca	Ciclotour Nocturno, realizado cada 15 días por las principales calles y avenidas de la ciudad.	NO
Dos Ruedas Bike Club	Iniciativa “Jueves de Principiantes”, el cual consistía en ciclopaseos que familiaricen a los ciudadanos con esta actividades.	NO
Ciclorutas Ecuador	Recorridos en rutas de montaña como downhill y enduro.	SI
Pedaleando Cuenca	Evento anual “Pedaleando”, el cual buscaba aumentar el uso diario de la bicicleta como transporte.	SI
Ciclismo Urbano Cuenca	Recorridos dentro de la ciudad.	SI

Fuente: Mendieta y León 2017

Con las ventanas de oportunidad planteadas y estos acercamientos previos que relacionaban a las organizaciones civiles con la municipalidad, la participación de estos colectivos tomó mucha fuerza y los agentes tomadores de decisiones empezaron a tener reuniones constantes con ellos con el fin de recoger sus demandas principales (EMOV 2018). Estos grupos, basados en experiencias de distintos lugares, entendían que no se podía dar un salto directo a un sistema de bicicleta pública sin haber cambiado ciertos factores negativos que aun persistían en la ciudad. Razón por la cual desarrollaron una serie de propuestas que les sirviese como punto de partida para que el proyecto se concrete.

Sus acciones se orientaron sobre todo en los ejes de repotenciación de las infraestructuras existentes, buscar que la conectividad de las ciclovías se ampliara, diseñar campañas de respeto vial y de promoción de la bicicleta. Los colectivos involucrados aprovecharon las oportunidades que la municipalidad ponía a su disposición y mediante un proceso ordenado empujaron el proyecto de la bicicleta pública hasta su cristalización en el año 2019.

Como se ha visto, el caso analizado presenta una fuerte influencia de actores pro bicicleta que han buscado poner al tema de la movilidad alternativa dentro de la agenda. Pero no fueron los únicos involucrados, como sostiene Lissette Molina: “el trabajo siempre fue paralelo entre las

investigaciones académicas y las diferentes demandas que los colectivos iban presentando” (Entrevista a Lisseth Molina, coordinadora de la Veeduría Bici-Pública Cuenca).

Dentro de los actores del tercer sector, también resaltan aquellos que desde los estudios académicos han aportado insumos, sobre todo de datos e información, para que la movilidad en Cuenca logre ser alternativa y como consecuencia la BPC se posicione en el sistema. Por ejemplo:

- La Universidad de Cuenca y su laboratorio de investigación Llacta-Lab, pusieron en marcha el proyecto “Pies y Pedales” con el fin de comprender los patrones de movilidad tanto de la bicicleta como de los peatones. Esta información fue socializada con la municipalidad y buscaba brindarles insumos para que la planificación multimodal sea efectiva.
- La Universidad del Azuay centró su estudio en los patrones de movilidad que destacaban en el centro histórico de Cuenca y a través de encuestas destino-origen determinó la utilidad que un servicio de bicicleta pública podría tener a la hora de combatir el tráfico creciente en esta zona de la ciudad. Adicional a esto, el grupo de investigación denominado ERGON presentó una propuesta que tenía como eje el uso de la bicicleta eléctrica en la ciudad para reducir la emisión de gases de efecto invernadero.
- La seguridad vial era un tema en que los colectivos pro bicicleta hicieron hincapié como paso previo a cualquier intervención, fue así que la Universidad Politécnica Salesiana Sede Cuenca en convenio con la EMOV-EP trabajaron en la formulación de indicadores que ayuden a reducir la accidentalidad en la ciudad y permitan incentivar el uso de otros medios de transporte.
- Y por último, el trabajo de la Universidad Católica de Cuenca. Quienes mediante una alianza con el municipio, incorporaron un sistema de prácticas preprofesionales que dieron como producto varios insumos cartográficos para posibles modificaciones del viario en pro de la bicicleta.

Ahora bien, el apareamiento de funcionarios públicos que pertenecían a las diferentes etapas de gestión fue visto una ventaja debido a que se identificaban como gente proactiva interesada en mejorar la movilidad dentro la ciudad. El acercamiento de la municipalidad con

los actores sociales ayudó para que los estudios realizados, se vean concretados en acciones. (Entrevista a Lisseth Molina, coordinadora de la Veeduría Bici-Pública Cuenca).

Un ejemplo de esto fue el proceso de consolidación de la ordenanza que buscaba promover y fortalecer la movilidad activa en Cuenca. Mediante la realización de cinco foros denominados “El ciclista parte de una movilidad responsable”, se buscó conscientizar acerca del uso sostenible de medios alternativos de transporte dentro de los espacios públicos existentes en la ciudad.

La participación activa de usuarios de bicicleta y los colectivos antes mencionados, permitió conocer de primera mano los inconvenientes que los ciudadanos tenían a la hora de desplazarse en la ciudad. Mediante el diseño de matrices que contenían las potenciales soluciones a ser plasmadas dentro de la ordenanza, se dio paso a la presentación de la propuesta de ordenanza (EMOV 2018).

Para la incorporación de la bicicleta como sistema de transporte alternativo, desde lo gestión pública, destacan dos nombres: Dr. Adrián Castro, gerente general de la EMOV-EP en el periodo en que el sistema de BiciCuenca se desarrolló; y Guilherme Chalhoub, director de Gestión de Movilidad. Siendo más específicos, el papel de ambos estuvo dentro de lo administrativo y se basó en la canalización de demandas e ideas gestadas desde el emprendimiento de los otros sectores mencionados en este apartado. Su participación jugó un rol esencial a la hora de mantener las ventanas de oportunidad abiertas y permitir que los proyectos propuestos logren su concreción a corto plazo.

La suma de estos actores y sus características propias, permitieron que el proceso de inclusión de la movilidad alternativa y la bicicleta pública en la agenda se vuelva una realidad. Si bien el resultado de la participación de varios actores con intereses propios puede ser visto, a largo plazo, como algo complicado de predecir, la combinación armoniosa de ideas puede convertir una opción en la implementación real de una política.

Como actor político determinante en el proceso aparece el alcalde en funciones, Marcelo Cabrera, quien retoma la idea expuesta tanto por académicos como por aquellos actores sociales que han sido expuestos en este apartado. El proceso de acercamiento empieza desde su campaña política, en donde se proponía un nuevo modelo de movilidad enfocado en la

planificación ordenada y la participación ciudadana como motor de toda intervención eficaz en la ciudad.

Una vez electo como alcalde, Cabrera manifestó que su preocupación sobre la bicicleta se centraba en la desconexión que presentaban los carriles existentes en la ciudad. A raíz de esto, ordenó varios estudios técnicos que, guiándose en la pirámide invertida de la movilidad (peatones, bicicleta, motorizado), pudiesen determinar el estado de las ciclovías para su posterior uso (El Universo 2014).

En los siguientes años, la alcaldía centró su atención en obtener toda la información posible que les permitiera acoplar las iniciativas de transporte alternativo al momento de su elección. Fue así que en 2015, la municipalidad contrató a la consultora JC Hinojosa quienes debían encargarse de complementar el plan de ciclovías urbanas y la fase piloto de la bicicleta pública mediante la actualización de datos tales como: kilómetros de ciclovías construidas, capacidad vial, conexión existente, entre otros.

Esta información cobró aún más sentido el mismo año con la creación del PMP, el cual aparte de incluir un apartado exclusivo para la bicicleta y su impacto en la movilidad alternativa de la ciudad, logró sumar insumos de participación de los actores antes descritos en este apartado. Esta adición le permitió al alcalde Cabrera humanizar de cierta manera los datos y tener una base clara de los espacios que debían ser cubiertos por la planificación para que logre ser exitosa.

Los años 2017 y 2018 fueron años de transición en los que la alcaldía renovó los últimos datos necesarios para el cumplimiento de todos los procesos burocráticos. Estos pasos se vivieron dentro de una esfera favorable debido a la mayoría consolidada en el consejo municipal y la aparición de aquellos funcionarios a la interna de la empresa pública de movilidad antes mencionados.

Finalizando el año 2018, la alcaldía lanza el concurso público que buscaba escoger un aliado estratégico de origen privado que cumpliera con todas las características necesarias para construir y manejar el SBP cuencano. La revisión y la posterior firma del contrato con el consorcio P.U.S puso en marcha la adecuación de vías y construcción de paradas para el sistema que llevaría el nombre de BiciCuenca.

Como ha sido detallado en este proceso, la bicicleta empezó a ser vista como una opción cada vez más viable y con las distintas intervenciones se logró hacer énfasis en la multimodalidad propia de sus características adaptativas, posicionando así la idea de un sistema de bicicleta que pueda ser parte de la vida diaria en la realidad cuencana.

Si bien podemos ver que los actores no establecen de manera explícita la construcción de la bicicleta pública, sus actividades colaboran para que el actor político encargado de las decisiones como el alcalde, fingiendo de figura visible, incluya esta necesidad a la agenda pública para posteriormente convertirla en una política.

Conclusiones

A lo largo de la historia, la movilidad urbana ha sido un punto de atracción para todos aquellos que han buscado entender el funcionamiento de las ciudades alrededor del mundo. El concepto de movilidad, dentro del ámbito académico, ha sufrido varios cambios de enfoque con el paso del tiempo. Los primeros análisis centraban su atención en las rutas que el transporte tanto público como privado realizaban, para después añadir variables tales como estudio de infraestructura (rutas y caminos), los cambios en los medios de transporte, la medición de los desplazamientos, etc.

Estas exploraciones con el tiempo empezaron a ser vistas como insuficientes y fue así que el cuestionamiento a estos primeros conceptos (básicamente solo por centrarse en el auto y sus dinámicas), permitió una posterior revisión de un concepto de movilidad más amplio e inclusivo (en lo económico, social y ambiental) con todos quienes habitan las ciudades y las dinámicas de oferta y demanda que se desarrollan en ellas.

En este escenario, la movilidad urbana empezó a generar mayor interés no solo en los investigadores académicos, sino también en aquellas personas que buscaban planificar ciudades a partir de la política pública. Estos incentivos generaron una búsqueda más exhaustiva de elementos que pudieran tender un puente entre los elementos existentes en las ciudades y su explotación de manera sostenible con medios de transporte alternativos al automóvil tradicional, tales como: la bicicleta, autos eléctricos, scooters, etc.

Adicionalmente, es importante hacer hincapié en el rol cada vez más protagónico que ha tomado la participación ciudadana cuando de hablar de política pública se trata. Las nuevas maneras en que la gobernanza moderna plantea su desarrollo han permitido que las demandas de las personas sin incidencia dentro del ámbito político logren ser tomadas en cuenta dentro de las esferas tanto de discusión, como de decisión.

Con base en lo expuesto en los párrafos anteriores, este trabajo busca aportar una perspectiva sistemática que permita comprender el proceso de inclusión de un tema dentro de la agenda política y como la participación ciudadana juega un papel importante en su adopción. Para ello se ha procedido a conceptualizar la inclusión del transporte alternativo tomando como

referencia principal el establecimiento de las agendas (*agenda setting*) en sus diferentes niveles y el proceso propio del concepto.

Una vez que se ha enmarcado el tema de estudio, se ha escogido el enfoque racional y el modelo inscrito en este denominado *Multiple Stream Approach* (MSA). Este modelo fue elegido debido a su facilidad a la hora de explicar la manera en que un tema nuevo, en nuestro caso la bicicleta pública, empieza como un problema, busca soluciones y se desarrolla en ambiente político donde confluyen varios actores interesados en darle prioridad a uno u otro tema naciente.

En este sentido es importante volver a las directrices básicas que plantea el enfoque, esto con el fin de establecer un punto de partida que le permita comprender al lector el planteamiento de nuestra hipótesis. La pregunta con la que inicia este trabajo es ¿Qué factores inciden en la incorporación de la bicicleta como transporte alternativo en la agenda de movilidad de Cuenca? y va en sintonía a lo que planteaba Kingdon (1995) sobre responder ¿cómo los actores gestionan las soluciones a los problemas, previo a su implementación formal en una política?

La hipótesis que busca responder esta pregunta es que: la incorporación de temas nuevos en la agenda, como fue el caso de BiciCuenca, se puede ver altamente favorecida por actores tanto sociales como académicos. Estos actores buscan mediante diversos medios aprovechar las ventanas de oportunidad que van apareciendo, e incluyen sus propuestas mediante la confluencia de las tres corrientes que componen nuestro modelo analítico: problemas, soluciones y política.

Con el fin de comprender la inclusión de la bicicleta pública en la agenda política y su caracterización como objeto de estudio, se ha visto como pertinente analizar la condición en las que proyectos similares se han desarrollado a diversas escalas. De manera más específica, el rastreo de estas propuestas inicia con su origen en Europa, continúa con su expansión a diversas ciudades latinoamericanas y concluye con su establecimiento en lo local.

El caso de BiciCuenca, en cuanto a su origen se refiere, no se despega mucho de las realidades antes descritas. La participación de actores sociales y también académicos, en conjunto con aquellos que pertenecen a las esferas de debate y decisión, vuelven a ser

elementos a tomar en cuenta y debido a su naturaleza, nos permite dirigir la mirada hacia varios posibles análisis. En este caso específico desde la óptica de las políticas públicas y su ciclo.

Mediante la aplicación del modelo MSA propuesto por Kingdon (1995) en nuestro caso de estudio, se han podido obtener los siguientes resultados:

- El problema de la movilidad tenía una historia algo larga y el crecimiento del parque automotor había motivado el análisis de diferentes consecuencias que se estaban presentando como: el índice de accidentabilidad, el colapso de vías principales y la contaminación ambiental.
- En cuanto al ambiente político, la administración electa para el período 2009-2013, había instalado el problema de la movilidad como uno de los principales puntos a solucionar en la ciudad. La llegada de Marcelo Cabrera en el año 2014, su mayoría en el concejo municipal y el apoyo del gobierno nacional permitió que los proyectos de movilidad alternativa sean incluidos de manera paulatina a las agendas de la ciudad.
- En relación con la ventana de oportunidad, este estudio ha permitido definir que su apertura se dio en dos momentos distintos. La primera ventana fue abierta por el estudio Movere en el año 2012, el cual permitió que la agenda de discusión debatiese sobre la posible inclusión de medios de transporte alternativo y la factibilidad de la bicicleta como una solución de movilidad. Y la segunda ventana fue abierta por el Plan de Movilidad y Espacios Públicos, derivando en una agenda decisional que convocó la presencia de diversos actores sociales interesados en aprovechar este espacio y propuso los pasos mediante los cuales BiciCuenca sería una realidad.
- La corriente de las políticas tiene una amplia historia en cuanto a la solución de movilidad se refiere. Acercamientos tales como: ciclo paseos, proyectos de educación vial, escuelas de bicicleta, ciclovías, vías compartidas, rutas recreativas, entre otras, sirvieron para que el camino hacia una sostenibilidad real sea allanado y coronado con la inauguración del sistema de bicicleta pública en 2019.
- Con respecto a los emprendedores de política, existen 3 grupos que tomaron la iniciativa para que el proyecto llegue a su concreción. Empezando los grupos ciclistas quienes desde sus iniciativas sociales incentivaron el uso de la bicicleta como medio de transporte y no solo recreacional; las universidades y sus observatorios académicos quienes mediante estudios y proyectos generaron información relevante para la planificación ordenada de la ciudad; y por último, altos funcionarios de la EMOV-EP

quienes sirvieron como nexo para que las ideas de los grupos antes mencionados lleguen a ser instaladas dentro de los procesos reales de la municipalidad.

- Los actores antes mencionados logran mostrar la multimodalidad de la bicicleta y posteriormente el alcalde, como emprendedor visible, retoma estas ideas para incluirlas en la agenda de movilidad alternativa con el SBP.
- Acerca de las estrategias que estos actores han utilizado, podemos destacar que sus habilidades sociales y de persuasión permitieron la formación de una coalición única con el mismo objetivo. Mediante “cabildeo”, la opinión pública mostró interés por la acción de los grupos ciclistas; los datos proporcionados por la academia permitieron convencer a las autoridades; y los gerentes lograron conducir estos esfuerzos hacia una instancia real de política.

Estas características se ven plasmadas en cada una de las corrientes que compone el modelo y nos permite concluir que: la incorporación de la bicicleta pública en las agendas de decisión cuencana tuvo su puerta de acceso (ventana de oportunidad) gracias a una alternativa de política como fue la consultoría Movere y se vio afianzada con el PMEPE, en donde los problemas, las soluciones y el ambiente político encontraron un punto donde podían converger. Para el caso de estudio, los emprendedores de política jugaron un papel sumamente importante buscando posicionar la idea desde la exposición de problemáticas hasta la instalación de la primera estación de bicicletas públicas BiciCuenca.

Pese a que nuestra hipótesis ha encontrado respuestas positivas, es importante para complementar lo expuesto que se realicen ciertas salvedades. Con el fin de continuar con el modelo analítico usado por el MSA y buscando que las precisiones sean mejor ordenadas, estas serán divididas entre las corrientes que el modelo compone.

Empezando con la corriente de los problemas, es importante aclarar que el tema de la movilidad no era nuevo en la ciudad de Cuenca y que se había establecido como un punto prioritario a solucionar desde la década de los 90's. Varios habían sido los intentos de la municipalidad por ordenar la ciudad en torno a una circulación ordenada y en los últimos años, las opciones habían tomado más fuerza.

Pese a los intentos del cabildo cuencano, la atención pública no encontraba el camino propicio para que alguna de las opciones logre vivir el proceso de consolidarse como una

opción relevante. Entre las soluciones, el sistema de tranvía tomó fuerza y se colocó como la principal opción, mientras que el sistema de bicicletas públicas se fue relegando con el tiempo.

La importancia de los emprendedores de política aparece aquí, pues mientras la una opción se iba relegando, los nuevos estudios de prefactibilidad y factibilidad abrieron la ventana de oportunidad que podía ser capitalizada por aquellos que tenían el interés de enrolarse activamente en estos procesos. En este punto es importante realizar otra observación.

Si bien en un principio nuestra hipótesis planteó el trabajo de actores sociales y académicos, la figura de Adrián Castro y Guilherme Chalhoub, funcionarios de la EMOV-EP, fue crucial a la hora de posicionar el tema dentro de la agenda de decisión. Entre los factores que más destacan están la predisposición y su liderazgo a la hora de organizar los espacios para que los interesados pudiesen exponer ideas, debatirlas y llevarlas hacia los tomadores de decisión. La suma de las intervenciones tanto de los actores sociales y académicos que veían en la multimodalidad de la bicicleta una solución, como de aquellos miembros de la administración central de la ciudad, encontraron en el alcalde Marcelo Cabrera un emprendedor político que podía llevar el proyecto del plano de los estudios e iniciativas hacia una aplicación en la agenda política cuencana.

La determinación del burgomaestre permitió asociar el tema de la bicicleta pública con el fin de resolver los problemas de movilidad, construyendo el escenario propicio para que se retomara la idea propuesta por los demás emprendedores y se generara el proceso burocrático necesario para que el sistema logre tomar la importancia que hoy tiene en la vida de la capital azuaya.

En conclusión, la aplicación del MSA propuesto por Kingdon en este trabajo ha permitido responder la pregunta de investigación planteada al inicio de este. Pese a que el modelo no ha sido aplicado sobre su área de estudio original (federal), su estructura ha permitido una adaptación cada vez más frecuente a espacios como el de este estudio (subnacional). De igual manera este marco analítico logra resaltar elementos que configuran el proceso de políticas y para este caso, identifica dentro de una política específica tanto los actores como factores que permiten su inclusión formal en la agenda de decisión.

Lista de referencias

- Acevedo, Jorge y Juan Pablo Bocarejo. 2014. Editorial del Dossier: Movilidad sostenible: una construcción multidisciplinaria. *Revista de Ingeniería*. N.29: 71-74.
- Acuña, Carlos. 2010. Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión públicas en América Latina.
- Agencia Nacional de Tránsito. 2013. Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Ecuador.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). 2011. Desarrollo urbano y movilidad en América Latina. Corporación Andina de Fomento.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2014. Cuenca Ciudad Sostenible – Plan de Acción. Ciudades Sostenibles.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2015. Ciclo-inclusión en América Latina y el Caribe: Guía para impulsar el uso de la bicicleta.
- Balassiano, Ronaldo y M.G.C Braga. 1998. How to integrate van's services to a conventional public transport system.
- Banister, David. 1985. Rural transport and planning: a bibliography with abstracts Nueva York.
- Bartolomé, David. 2012. Plan de Movilidad Urbana: Madrid Centro.
- Bastidas, Jairo. 2013. El fútbol colombiano y su proceso de entrada en la agenda de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2013): Análisis de política pública desde el modelo de Múltiples Corrientes de John Kingdon. Pontificia Universidad Javeriana.
- Battilana, Julie y Bernard Leca. 2008. The role of resources in institutional entrepreneurship: Insights for an approach to strategic management that combines agency and institutions. *Handbook of research on strategy and foresight*: 260–274.
- Battilana, Julie, Bernard Leca y Eva Boxenbaum. 2009. How actors change institutions: Towards a theory of institutional entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*: 65–107.
- Bea Alonso, Miguel. 2009. Los sistemas de bicicletas públicas urbanas. Facultad de Economía aplicada. Barcelona:Universidad Autónoma de Barcelona
- Béland, Daniel y Michael Howlett. 2016. The Role and Impact of the Multiple Streams Approach in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*: 221-227.
- Bicincitta. 2020. L' Azienda. Consultado el 5 de mayo del 2020 en: www.bicincitta.com.

- Birkland, Thomas. 2006. *Agenda Setting in Public Policy*. Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods. New York: CRC Press.
- Borja, Jordi. 2009. *Luces y sombras del urbanismo barcelonés*. Barcelona.
- Cairney, Paul, and Tanya Heikkila. 2014. "A Comparison of Theories of the Policy Process." In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier, and Christopher Weible. Boulder, CO: Westview Press.
- Cardozo, Osvaldo Daniel, Javier Gutiérrez y Juan García-Palomares. 2010. *Influencia de la morfología urbana en la demanda del transporte público: Análisis mediante SIG y modelos de regresión múltiple*. *Geofocus: Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica*.
- Casabianca-González, Luis Miguel. 2012. *Movilidad urbana estado y caracterización de la movilidad en bicicleta para las principales ciclorrutas de las localidades de Usaquén y Chapinero*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Castells, Manuel. 1974. *La Planificación Urbana en problemas de Investigación en Sociología Urbana*.
- Cervero, Robert. 2000. *Informal transport: mobility options for the developing world*, United Commission on Human Settlements (Habitat), Nairobi.
- Chiriboga, Julio. 2014. *Metodología de estudio de preferencias declaradas y reveladas para la implementación del sistema de bicicleta pública en una ciudad*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito.
- Cobb, Roger y Charles Elder. 1972. *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cobb, Roger y Charles Elder. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Second Edition. Baltimore.
- Cobb, Roger y Marc Howard Ross. 1997. "Agenda Setting and the denial of agenda access: Key concepts". En *Cultural Strategies of Agenda Denial*, editado por Roger Cobb y Marc Ross. Kansas: University Press of Kansas.
- Cohen, M., James March y Johan Olsen. 1972. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly*: 1-25.
- Cohen, Nissim. 2016. *Policy entrepreneurs and agenda setting*. En *Handbook of public policy agenda setting*, editado por Nikolaos Zahariadis. New jersey, Rutgers University.
- Cruz, Juan y David Herrera. 2018. *Aplicabilidad del Modelo de Análisis de Corrientes Múltiples: estudio de caso frente a la política pública de infraestructura vial en*

- Colombia en el caso de la ventana de oportunidad de las Asociaciones Público-Privadas. Universidad Externado de Colombia.
- De Jong, Herbert y Andrew Rouwette. 2010. Introduction: learning from others' success and failures. In *Cycling Inclusive Policy Development: A Handbook*. Delhi: MacMillan.
- Dye, Thomas. 1991. *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- EcuadorEnVivo. 2014. Marcelo Cabrera propone un sistema de transporte integral, cómodo y seguro para Cuenca. Obtenido de: <http://www.ecuadorenvivo.com/politica/83-videos/11084-marcelo-cabrera-propone-un-sistema-de-transporte-integral-comodo-y-seguro-para-cuenca-candidato-a-la-alcaldia-por-movimiento-igualdad.html#.X2jUQ5NKg9c>
- Ellner, Steve. 2012. The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power: The Chávez, Morales, and Correa Governments." *Latin American Perspectives* 39, no. 1: 96-114. <http://www.jstor.org/stable/23238970>.
- El Comercio. 2013. El ciclista se toma las calles y avenidas de Cuenca. <https://www.elcomercio.com/deportes/ciclista-se-toma-avenidas-y.html>
- El Comercio. 2014. El uso de la bicicleta en Cuenca crece en las noches. <https://www.elcomercio.com/actualidad/bicicleta-cuenca-crece-noches-ciclismo.html>
- El Comercio. 2014. Marcelo Cabrera nunca estuvo alejado de Correa. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/marcelo-cabrera-estuvo-alejado.html>
- El Mostrador. 2008. Municipalidad de Providencia lanza servicio de bicicletas públicas. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2008/09/22/municipalidad-de-providencia-lanza-servicio-de-bicicletas-publicas/>.
- El Telégrafo. 2013. El próximo año se implementará la bicicleta pública. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/2013/1/el-proximo-ano-se-implementara-la-bicicleta-publica>.
- El Telégrafo. 2014. En suspenso la bici pública y agendas. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/en-suspenso-la-bici-publica-y-agentes>.
- El Telégrafo. 2014. Granda: “Tenemos grandes iniciativas que nos han copiado”. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/granda-tenemos-grandes-iniciativas-que-nos-han-copiado>.
- El Telégrafo. 2014. Movilidad y seguridad son tareas pendientes en la gestión del alcalde de Cuenca, Marcelo Cabrera. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional->

[sur/2/movilidad-y-seguridad-son-tareas-pendientes-en-la-gestion-del-alcalde-de-cuenca-marcelo-cabrera-infografia.](#)

El Telégrafo. 2018. El transporte motorizado es el que más contamina.

[https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/transporte-motorizado-contaminacion-ambiental-ecuador.](https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/transporte-motorizado-contaminacion-ambiental-ecuador)

El Universo. 2014. CNE del Azuay confirma las victorias de Paúl Carrasco y Marcelo Cabrera. <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/02/24/nota/2234481/cne-azuay-confirma-victorias-paul-carrasco-marcelo-cabrera/>.

El Universo. 2014. Marcelo Cabrera: “Se auditarán las obras que están en proceso”.

<https://www.eluniverso.com/noticias/2014/03/03/nota/2275291/marcelo-cabrera-virtual-alcalde-cuenca-se-auditaran-obras-que-estan/>.

El Universo. 2019. Una urbe con más rutas para bicicletas, anhelo para ciclistas en Guayaquil. <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2019/09/21/nota/7527406/urbe-mas-rutas-bicicletas-anhelo-ciclistas/>.

EMOV-EP. 2015. Plan de Movilidad y Espacios Públicos. Municipio de Cuenca.

EMOV-EP. 2017. Informe de Calidad del Aire Cuenca 2017.

EMOV-EP. 2018. Informe Anual de Planificación Presupuestaria. Subgerencia Financiera. Municipio de Cuenca.

EMOV-EP. 2018. Entrega de Propuesta de Ordenanza para la Promoción y Fortalecimiento de la Movilidad Activa en el cantón Cuenca. Municipio de Cuenca.

EMOV-EP. 2018. Informe de Prefactibilidad Bici Pública Cuenca. Gerencia Técnica. Cuenca.

EMOV-EP. 2019. Presentación de las Estaciones Instaladas de Bici Pública en Cuenca. Municipio de Cuenca.

Escalona, Ana Isabel. 1989. Tendencias Actuales de la geografía del transporte: el análisis de la movilidad. Universidad de Zaragoza.

Fischer, Frank y John Forester. 1993. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham, NC: Duke University Press.

Fontaine, Guillaume. 2015. El análisis de las políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. Anthropos Editorial. Barcelona. Primera Edición.

Galanti, Maria Tullia. 2018. Enablers and Time: How Context Shapes Entrepreneurship in Institutional and Policy Change. Institutional Entrepreneurship and Policy Change. Studies in the Political Economy of Public Policy. https://doi.org/10.1007/978-3-319-70350-3_2.

- Garraud, Philippe. 1990. Politiques nationales, élaboration de l'Agenda. *Année sociologique* 40: 17-41.
- Gartor, Miriam. 2015. El sistema de bicicletas públicas BiciQuito como alternativa de movilidad sustentable: aportes y limitaciones. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* N.º 18, septiembre 2015: 249-263.
- Giraldo, John. 2016. Las entidades territoriales indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones indígenas. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO*.
- GK. 2012. La bici convence hasta al Municipio de Guayaquil. <https://gk.city/2012/04/30/la-bici-convence-al-municipio-guayaquil/>
- Gobierno de la República Mexicana. 2013. Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, 20-05, Ciudad de México, México.
- Guillamón, David y David Hoyos. 2010. *Movilidad Sostenibles, de la teoría a la práctica*. Manu Robles-Arangiz Institutua.
- Gutiérrez, Andrea. 2012. ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte. *Universidad Nacional de Colombia*: 61-74.
- Gutiérrez, Andrea y Susana Kralich. 2005. Transporte alternativo en la región metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su evolución entre 1993 y 2003. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. Universidade São Paulo.
- Hermida, Carla. 2016. *Del transporte a la movilidad: Reflexiones sobre las últimas décadas*. Universidad del Azuay. Ecuador: Universidad del Azuay.
- Hermida, Carla. 2018. *La ciudad no se mueve sola*.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Howlett, Michael y Ben Cashore. 2014. "Conceptualizing public policy". En *Comparative policy studies: conceptual and methodological challenges*. New York.
- IDAE. 2006. *Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de Movilidad Urbana Sostenible*. Madrid.
- INEC. 2016. El parque automotor de Ecuador creció 57% en cinco años. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/el-parque-automotor-de-ecuador-crecio-57-en-cinco-anos/>.
- INEC. 2017. Conozcamos Cuenca a través de sus cifras. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/conozcamos-cuenca-a-traves-de-sus->

[cifras/#:~:text=Cuenca%2C%20tambi%C3%A9n%20conocida%20como%20la.este%20cant%C3%B3n%20tenga%20636.996%20habitantes.](#)

INEC. 2017. Anuario de estadísticas de Transporte.

https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Estadistica%20de%20Transporte/2017/2017_TRANSORTE_PRESENTACION.pdf

INEC. 2019. Anuario de estadísticas de Transporte

https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Estadistica%20de%20Transporte/2019/2019_ANET_PT.pdf

Jones, Michael Holly L. Peterson, Jonathan Pierce, Nicole Herweg, Amiel Bernal, Holly Lamberta Raney y Nikolaos Zahariadis. 2016. “A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review.” *Policy Studies Journal* 44: 13–36.

John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London: Continuum

Jolly, Jean-Francois y Jorge Iván Cuervo. 2007. *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Kingdon, John. 1995. *Agendas, alternatives and Public Policies*. New York: Longman.

La Bicikleta. 2019. *La Bicikleta como transporte: 5 iniciativas de la Sociedad civil*.

<https://labicikleta.com/bicikleta-como-transporte-iniciativas-sociedad-civil/>

La Hora. 2011. *Ciclopaseo Cuenca-Loja*.

<https://lahora.com.ec/noticia/1101173354/ciclo20paseo20cuenca-loja>

Lasswell, Harold. 1971. *La concepción emergente de las ciencias de las políticas colectivas*. Revistas UNAM.

Lefebvre, Henri. 1979. *El derecho a la ciudad*. París: Anthropos.

Lizárraga-Mollinedo, Carmen. 2006. *Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI*.

Macías, Patricia. 2015. *Movilidad alternativa en la Ciudad de México: El caso de los grupos ciclistas del Distrito Federal*. Universidad Autónoma Metropolitana.

Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Many, Ives y Jean-Claude Thoenig. 1991. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, S.A.

March James y Johan Olsen. 1984. “Organizational Factors in Political Life”. *The American Political Science Review* 78: 734-749.

- Martín, Angel. 2019. Estudio de la movilidad en bicicleta pública compartida en Madrid a través de los datos abiertos de BiciMad. Universidad Politécnica de Madrid.
- Mataix, Carmen. 2010. Movilidad Urbana Sostenible: Un reto energético y ambiental. Madrid: Caja Social Madrid.
- Mcbeth, Mark, Elizabeth Shahanan, Ruth Arnell y Paul Hathaway. 2007. The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *The Policy Studies Journal*: 87-108.
- Mejía, Diego y Jessica Morocho. 2016. Obtención de la disposición a pagar para disminuir la congestión vehicular en las Avenidas: Huayna Cápac, 12 de Abril, Remigio Crespo Toral, Fray Vicente Solano y Américas, de la ciudad de Cuenca periodo 2015. Universidad de Cuenca.
- Mendieta Karen y Mateo León. 2017. Uso de la bicicleta como medio de movilidad sostenible en la ciudad de Cuenca. Universidad de Cuenca.
- Miralles-Guasch, Carmen. 2002. Ciudad y transporte. El binomio imperfecto. España: Ariel.
- Miralles-Guasch, Carmen y Ángel Cebollada. 2003. Movilidad y transporte: opciones políticas para la ciudad. Fundación Alternativas.
- Miralles- Guasch, Carmen y Ángel Cebollada. 2009. Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana. Departamento de Geografía. Universitat Autònoma Barcelona: 193-216.
- Montezuma, Ricardo. 2009. El derecho a la vida en la movilidad urbana y en el espacio público en América Latina: La necesidad de un reequilibrio entre los subsistemas motorizado y no motorizado: 293-300.
- Montezuma, Ricardo. 2010. Movilidad y ciudad del siglo XXI. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.
- Montezuma, Ricardo. 2015. Sistemas Públicos de Bicicletas para América Latina: Guía práctica para implementación. Bogotá: Fundación Ciudad Humana.
- Movere. 2013. Estudio para la elaboración del plan de ciclovías urbanas y proyecto definitivo para la fase piloto y del estudio para el sistema de transporte público en bicicleta de la ciudad de Cuenca. Cuenca.
- Municipio de Cuenca. 2014. Galardones y premios recibidos por la ciudad. Cuenca.
- Municipio de Cuenca. 2020. Dirección de Gestión de Movilidad. Informe de Competencias. Cuenca-Ecuador.

- Nelson, Bárbara. 2001. Políticas públicas y administración: una visión general. En: Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. Nuevo Manual de Ciencia Política: 795-860. Madrid: Istmo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2011. Peatones: Seguridad Vial, Espacio Urbano y Salud. Foro Internacional de Transporte.
- Organización Mundial de la Salud. 2010. Recomendaciones mundiales sobre actividad física para la salud.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 2000. Objetivos del Milenio. Nueva York.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 2017. Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036. CEPAL.
- Peake, Jeffrey. 2016. Local government agenda setting. En Handbook of public policy agenda setting por Nikolaos Zahariadis. New Jersey: Rutgers University.
- Pinto, Nataly, Frank Fuentes y David Alcívar. 2015. La situación de la bicicleta en Ecuador: avances, retos y perspectivas. Friedrich Ebert Stiftung.
- Poole Fuller, Esteban. 2017. ¿Hacia una movilidad sustentable? Desafíos de las políticas de reordenamiento del transporte público en Latinoamérica. El caso de Lima. Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales N.º 21: 3-4.
- Quichimbo, Sergio. 2019. Estudio de la vialidad de la bicicleta como medio de movilidad alternativa en rutas preestablecidas en la ciudad de Cuenca. UPS.
- Quintero González, Julián Rodrigo y Laura Estefanía Quintero González. 2015. El transporte sostenible y su papel en el desarrollo del medio ambiente urbano. Revista Ingeniería y Región: 87-97.
- Ramírez, Juan Diego y Jorge Tacuri. 2019. Propuesta de movilidad alternativa mediante el uso de la bicicleta híbrida en la ciudad de Cuenca. UPS.
- Ramos, Javier. 2000. Citibikes de Colombia. La bicicleta pública: sistema alternativo de transporte para Santafé de Bogotá. *Innovar*, 1(16): 184-194.
- Redclift, Michael. 1993. Sustainable development: Concepts, contradictions, and conflicts. Food for the future: Conditions and contradictions of sustainability. Nueva York.
- Revista Avance. 2018. Panorámica sobre cuatro años de gestión municipal en Cuenca. Cuenca-Ecuador.
- Rojas, Marco, Miguel Caraballo, Orlando Álvarez y Santiago Vivanco. 2018. Emisión de dióxido de carbono de vehículos automotores en la ciudad de Loja, Ecuador. CEDAMAZ.

- Romero, Guillermo. 2018. Puesta en agenda de la agricultura urbana en la agenda municipal del Distrito Metropolitano de Quito. Flacso-Ecuador.
- Roth, André-Noel. 2014. Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá.
- Salazar Vargas, Carlos. 1995. Las políticas públicas. Serie Colección Profesores. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá.
- Samaniego, Juan. 2018. El modelo de movilidad danés o cómo la bicicleta ganó una batalla que parecía perdida. Nobbot.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2013. Plan Nacional del Buen Vivir. Quito.
- Siljeström, Jorge. 2013. Lyon: Una innovación ciclista constante. Universidad de Alicante.
- Suárez Moreno, Cecilia. 2019. Cuenca, patrimonio de la humanidad: un proyecto de ciudad para la vida y las culturas. Cuenca: Centro Interamericano de Artes Populares.
- Suero, Diego. 2010. Factibilidad del uso de la bicicleta como medio de transporte en la ciudad de Bogotá. Bogotá: Universidad Libre.
- Supacela, Leonardo. 2013. Las relaciones públicas y la construcción de la imagen de un candidato a la alcaldía de Cuenca. Universidad de Cuenca. Cuenca-Ecuador.
- Transport for London. 2009. On track for a cycling revolution. London Government.
- Transport for London. 2010. Travel in London: Third Report. London Government.
- Topalov, Christian. 1979. La Urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. México. Edicol.
- Utría, Rubén. 1986. La dimensión ambiental del desarrollo y su planificación. Biblioteca CEPAL.
- Valencia, Denis. 2015. Ciclistas urbanos: Nueva expresión de lucha social y su propuesta de movilidad alternativa, con aporte al desarrollo social de Quito. Universidad Politécnica Salesiana Sede Quito.
- Van Laake, Thomas y Carlos Felipe Pardo. 2018. Ciclo-inclusión: Lecciones de los Países Bajos en Colombia. Despacio.
- Vargas, Alejandro. 1999. Notas sobre el Estado y las políticas Públicas. Bogotá: Almudena.
- Vasconcellos, Eduardo. 2002. Sociedade, mobilidade e equidade na RMSP. Revista dos Transportes Públicos N.94: 5-33.
- World Cycling Index. 2019. Bicycle growth figures, country per country, city per city. Eco Counter.

- Zahariadis, Nikolaos. 2007. The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects. En Theories of Policy Process. Editado por Paul A. Sabatier. Westview Press.
- Zahariadis, Nikolaos. 2016. Bounded Rationality and garbage can models of policy making. En Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives editado por Guy Peters. Londres: Palgrave Macmillan.
- Zahariadis, Nikolaos. 2016. Multiple Stream Approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. En Handbook of public policy agenda setting, editado por Nikolaos Zahariadis. New Jersey, Rutgers University.
- Zelinsky, Wilbur. 1997. La hipótesis sobre la transición de la movilidad. Treballs Societat Catalana de Geografia: 143-173.