

**ANÁLISIS COGNITIVO DEL REFERENCIAL DE LAS INSTITUCIONES  
DISTRITALES FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA URBANA DEL SISTEMA  
INTEGRADO DE TRANSPORTE (SITP) DE BOGOTÁ 2004-2012.**

**JHOJAM MANUEL RINCÓN PRADO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2012**

**ANÁLISIS COGNITIVO DEL REFERENCIAL DE LAS INSTITUCIONES  
DISTRITALES FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA URBANA DEL SISTEMA  
INTEGRADO DE TRANSPORTE (SITP) DE BOGOTÁ 2004-2012.**

**JHOJAM MANUEL RINCÓN PRADO**

**DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO  
JEAN-FRANÇOIS JOLLY**

Economista y Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas  
Experto en Planeación Urbana y Regional

**Trabajo de Grado para optar por el Título de Politólogo**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
19 DE NOVIEMBRE DE 2012**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	14
1 MARCO TEORICO	19
1.1 EI ANALISIS DE POLITICAS PÚBLICAS	19
1.1.2 Los enfoques de análisis de políticas públicas	22
1.2 EL PARADIGMA CONSTRUCTIVISTA Y ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	26
1.2.1 el análisis cognitivo de las política públicas	27
1.3 LAS DIMENSIONES COGNITIVA, TEMPORAL, POLÍTICA Y ESPACIAL, COMO HERRAMIENTA EN EL ANÁLISIS COGNITIVO	30
1.3.1 La Dimensión Cognitiva	31
1.3.2 La Dimensión Temporal	32
1.3.3 La Dimensión Política	33
1.3.4 La Dimensión Espacial	33
1.4 LA MOVILIDAD	34
2. HACIA UNA DEFINICION DEL REFERENCIAL INSTITUCIONAL FRENTE A LA POLITICA PÚBLICA DEL SITP Y A LOS TERCEROS AFECTADOS	39
2.1 PROPUESTA DE UN ESQUEMA DE ANÁLISIS QUE PERMITA ESTABLECER EL REFERENCIAL INSTITUCIONAL	39
2.1.1 Las herramientas analíticas	41
2.1.2 Aspectos relevantes de las dimensiones analíticas para el análisis del referencial institucional	42
2.2 EL REFERENCIAL INSTITUCIONAL FRENTE AL SITP Y A LOS TERCEROS AFECTADOS	45
2.3 ESTABLECIENDO EL REFERENCIAL INSTITUCIONAL	49
2.3.1 El Análisis desde la dimensión cognitiva	50

2.3.2 El Análisis desde la dimensión temporal	54
2.3.3 El Análisis desde la dimensión política	56
2.3.4 El Análisis desde la dimensión espacial	57
2.4 CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL REFERENCIAL INSTITUCIONAL	59
3. CONCLUSIONES	63
4. BIBLIOGRAFIA	66
5. ANEXOS	70

<b>LISTA DE ANEXOS</b>	<b>Pg.</b>
<b>ANEXO A. Fases de una Política Pública, “Policy Cicle”. Tomado de Roth (2009) de Jones (1970)</b>	<b>71</b>
<b>ANEXO B. Matriz de instrumentos de Desarrollo. Modelo adaptado de Bejarano (2012).</b>	<b>72</b>
<b>ANEXO C. Matriz de instrumentos de Planificación. . Modelo adaptado de Bejarano (2012).</b>	<b>73</b>
<b>ANEXO D. Mapa de zonas operadoras del SITP</b>	<b>76</b>
<b>ANEXO E. Estructura vehicular del SITP</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO F. Tablas sobre encuestas a posibles afectados por el SITP, Secretaria de Movilidad (2011). Tabla de personas encuestadas en paraderos, Tabla sobre distribución por estratos, Tabla sobre distribución por edades, Tablas sobre niveles de educación, Tabla sobre seguridad social, Tabla sobre ingresos diarios</b>	<b>78</b>
<b>ANEXO G. Entrevista, Fernando Rojas, Especialista en temas de movilidad.</b>	<b>80</b>

## INTRODUCCION

El ejercicio de gobierno de las ciudades, materializado en la creación de políticas públicas, se ve inmerso en una serie de aspectos que se deben tener en cuenta y analizar al momento de adelantar una iniciativa pública que pretende realizar un cambio drástico en la cultura, la economía, la organización, y el desarrollo, del territorio y de los ciudadanos. De esta forma, el análisis de la iniciativa distrital de desarrollar en la ciudad, la política pública del Sistema Integrado de Transporte, denominado (SITP), equivale a un esfuerzo de las instituciones<sup>1</sup> distritales por brindar una solución técnica y política al caos en el sistema de transporte de la ciudad, generado por las costumbres y malas prácticas de un sector que controla la prestación de este servicio, sin una regulación efectiva.

Así, la iniciativa del SITP, responde a una lógica de modernización y de planificación del transporte bogotano, siendo una parte complementaria en el ya, existente modelo de transporte masivo, conocido como Transmilenio. Este esfuerzo gubernamental, que se viene gestando desde las altas esferas decisorias administrativas, se ha visto inmerso en una serie de problemáticas sociales, económicas y políticas, al pretender reformar las históricas formas del servicio de transporte público. La pretensión de modernización y de desarrollo ha presentado una gran discusión especialmente en las esferas económicas que derivan su sustento del transporte público. De esta manera, el análisis cognitivo, de las perspectivas, imágenes, y valores, o lo que en términos de Muller se considera “*e/ referencial*”; equivale a un esfuerzo por comprender cómo esta construcción

---

<sup>1</sup> Desde la óptica de la ciencia política, el concepto usado como “instituciones”, se refiere al concepto de “organizaciones” planteado por Mantzavinos, North y Shariq (C. Mantzavinos, 2004, pág. 77). Este se refiere a “groups of individuals bound together by some common objective”[...] “institutions are the rules of the game, the organizations, are the players of the game”.

cognitiva, determina las acciones y las actitudes de las instituciones distritales hacia la política del SITP y hacia el grupo poblacional de los terceros afectados<sup>2</sup>.

La referencia a este grupo poblacional responde a la ejemplificación de otro aspecto relevante en los procesos de política pública, “los impactos”; ya que esta política modifica las formas de sustento económico derivado de la prestación del servicio de transporte público. Los impactos, sobre esta población, responden a una arista de la dimensión social de la política pública, y responde a asuntos como un adecuado diagnóstico y una planeación de las acciones distritales. Así, la indagación su posición como actores, permite realizar un contraste sobre la idoneidad de las decisiones gubernamentales, al ser aplicadas en la realidad de la población.

El presente trabajo de grado para optar por el título de Politólogo pretende continuar la línea investigativa del libro “Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Bogotá desde la perspectiva del desarrollo humano” de los investigadores Claudia Dangond, Fernando Rojas, Jean François Jolly y Alejandra Monteoliva, miembros del Grupo de Investigación interfacultades (Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Arquitectura y Diseño) “Políticas Urbanas” de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá; quienes abordan el concepto de movilidad, su desarrollo y efecto en la determinación de políticas públicas en América Latina y en Colombia. Al igual se sustenta en una serie de investigaciones sobre procesos de planeación y desarrollo en términos de movilidad; de los investigadores Bejarano (2012) y Muñoz (2011).

---

<sup>2</sup> Se denominan, los “terceros afectados” a aquel grupo poblacional que su actividad económica se encuentra relacionada con ventas y servicios dentro y hacia el transporte público colectivo. Esta población está conformada, según la Secretaria de Movilidad (2011), por tres grupos: aquellos que desarrollan su actividad en “playa y paraderos, vendedores ambulantes del transporte público y calibradores de ruta.

Parte de la utilidad de esta investigación se basa en la utilización de herramientas propias de Ciencia Política, como el análisis de políticas públicas; para poder abordar asuntos tan importantes como las acciones e impactos sociales de una intervención gubernamental. Para este caso en específico, la política del SITP, representa una apuesta de las administraciones distritales, incluso del gobierno nacional, en términos de desarrollo y de organización territorial, para regular en la ciudad la problemática asociada al transporte público colectivo; por lo tanto este análisis, abarca conceptos tan relevantes para la gestión pública como: gobernabilidad, planeación estratégica, responsabilidad social, inclusión social, desarrollo sostenible, entre otros.

El objetivo general de la investigación consiste entonces en realizar un ejercicio de análisis exploratorio de la política pública del Sistema Integrado de Transporte,(SITP), desde las tres últimas administraciones distritales (Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro), bajo el enfoque del análisis cognitivo; que permita evidenciar como el referencial de las instituciones distritales en lo referente a movilidad, determinó un curso de acción específico frente a la política y a la población de los terceros afectados. De esta manera, se plantean como objetivos específicos: primero, realizar un análisis documental de los instrumentos de acción pública, con el fin de establecer el referencial institucional; segundo, presentar las consideraciones finales sobre el referencial institucional; tercero, realizar unas reflexiones sobre el referencial a la luz del concepto de movilidad y su implicación para los asuntos de gobierno en la ciudad.

Esta investigación en términos metodológicos acude a los planteamientos de la investigación cualitativa, retomados por Muñoz del IDES (Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social, 2007, p. 7), en la medida en que este tipo de diseño de investigación permite abordar el ámbito holístico y la contextualización del problema de investigación, que servirá para desarrollar un proceso de



interpretación de la realidad de los actores frente a esta intervención gubernamental y ayuda a la comprensión y al aporte investigativo sobre un fenómeno social relevante para Bogotá, como es la puesta en marcha del SITP.

En relación a las estrategias de investigación, se acudirá principalmente al estudio de caso, en el cual “the researcher explore in depth a program, event, activity, process of one of more individuals. Cases are bounded by time and activity, and researcher collect detailed information using a variety of data collection procedures over a sustained period of time” (Creswell, 2009, pág. 13). En lo referente a las herramientas de investigación, se realizará un análisis documental acerca del proceso de política pública, acudiendo al análisis de los documentos distritales, concebidos como instrumentos de acción pública, en torno al desarrollo y el ordenamiento territorial. Estos instrumentos son: los Planes de Desarrollo de las últimas tres administraciones; el Plan de ordenamiento Territorial y el Plan Maestro de Movilidad.

Por otra parte, se hará mención a la zona de Fontibón como una *ilustración de caso*, debido a que representa un buen ejemplo de todas las dinámicas de este proceso macro, y de la directa incidencia del SITP en la población de los terceros afectados.

El trabajo está dividido en tres apartados generales. La *primera parte* hace referencia al marco teórico, donde se exponen los elementos orientadores de la investigación relacionados con, el análisis de políticas públicas, los aportes teóricos de las dimensiones analíticas planteadas por Bejarano (2012), y, por último, una serie de reflexiones sobre el concepto de movilidad.

La *segunda parte* está constituida por la definición de elementos conceptuales útiles al desarrollo del trabajo, retomados del marco teórico, y, de forma seguida,

se realiza el análisis documental a la luz de los elementos conceptuales identificados en las secciones anteriores, con el fin de establecer el referencial de las instituciones distritales en cuanto al SITP y a los terceros afectados.

La *tercera parte* del trabajo gira a las conclusiones y recomendaciones surgidas del desarrollo del trabajo, las cuales consisten en unas reflexiones sobre el referencial analizado, en lo referente a temas como la relación entre actores, las acciones del distrito frente a los terceros afectados, y el concepto de movilidad.

## **1. MARCO TEORICO.**

Este capítulo, expondrá las bases conceptuales que servirán de eje analítico para abordar el referencial institucional. Se inicia por la revisión del estado del arte de las políticas públicas, el marco analítico del análisis cognitivo propuesto por Muller, los aportes teóricos retomados del trabajo de grado de Catalina Bejarano relacionados con las dimensiones cognitiva, temporal, política y espacial para el análisis de políticas públicas urbanas; y finalmente el concepto de movilidad.

### **1.1 El análisis de las políticas públicas**

El surgimiento de las políticas públicas como disciplina que se encarga de las acciones del Estado o como herramientas de regulación social, tiene su origen en los cambios sociales provenientes de la industrialización de las sociedades occidentales, específicamente de la sectorización de las actividades y la organización humana. La génesis de este nuevo tipo de campo intelectual y decisorio se encuentra ampliamente detallado en el libro de Pierre Muller “*Políticas Públicas*” (2010), que pone de presente cómo los cambios en las sociedades humanas, basados en el cambio del sector al territorio y del crecimiento de la historicidad, dieron paso al protagonismo de las políticas públicas en las sociedades modernas.

Así, según Muller, el cambio del concepto del territorio al sector hace referencia a, cómo gracias a la división del trabajo se dió un cambio en la estructura tradicional de la familia como centro de actividad económica, pasando a otros escenarios sociales y se constituyó el surgimiento de nuevas formas de reagrupación humana basada en la profesión; de esta forma las sociedades occidentales se organizaron en torno a “sectores” y la regulación de estos se convirtió en objetivo de la acción

estatal. Aquí es posible observar el surgimiento de divisiones elitistas, la elaboración de normas, fijación de roles, entre otras características. El concepto de crecimiento de la historicidad planteado por Alain Touraine y retomado por Muller, hace referencia al “fortalecimiento de la capacidad de acción de las sociedades sobre sí mismas”, esto significa que las sociedades modernas encuentran su sentido en la acción sobre sí mismas, al poseer un control sobre la gran mayoría de eventos externos que las pudieran afectar, es en este punto donde las políticas públicas cobran importancia como medio regulador. (Muller, 2010, págs. 54-58)

El análisis de políticas públicas surge en los Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial, donde se puede encontrar referencia a trabajos como “Politics: WhogetsWhat, When and How?” de Harold Lasswell, entre otros. Estos acercamientos teóricos surgen de las reflexiones sobre elementos como la burocracia, la teoría organizacional y el *management* público. Estos elementos inician con la línea de pensamiento de Max Weber, quien plantea que la burocracia es “una forma social fundamentada en la organización racional de los medios un función de los fines”, concepto que pone de presente el supuesto de que es necesario que las acciones o desempeño estatal estén desligados del carácter o comportamiento del individuo que las ejecuta. El concepto de teoría organizacional, que fue desarrollado en los años 20 en los Estados Unidos, inserta en el análisis de las políticas públicas, los ámbitos de los actores, la estrategia (acción orientada a la realización de un fin) y el poder. Por último, se da paso al *management* público, el cual se refiere a la aplicación de los conceptos de rendimiento del ámbito privado al ámbito público; aquí se observa la relevancia de efectuar y mejorar la actuación pública a menores costos para las administraciones públicas(Muller, 2010, págs. 59-66).

André Roth (2007), citando a Meny y Thoening, plantea como el análisis del Estado moderno se ha enfocado bajo las políticas públicas como “el medio de

describir el comportamiento institucional y como sus atribuciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas".Asegura al igual que "el análisis de las políticas públicas ofrece una renovación para la comprensión del Estado y sus acciones" delimitando así los análisis estatales al conjunto de acciones, capacidades y mecanismos de regulación de las áreas que pretende el estado *regular, incidir o modificar una situación o un fenómeno.*

Para este autor, una política pública puede definirse como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth a.-N. , 2009, pág. 27)

Retomando a Catalina Bejarano (2012), quien cita los planteamientos de Salazar, es posible identificar tres dimensiones que posee una política pública: *la predicción, la decisión y la acción.* El primer elemento, la predicción, responde a que toda acción pública responde a una visión de futuro, por lo tanto se piensa y se presupone unos objetivos y un referencial que alcanzar o un estado al cual llegar; configurándose un proceso cognitivo sobre una serie de ideas y percepciones futuras. El segundo elemento referente a la decisión plantea la cuestión sobre quienes intervinieron en la materialización de una política pública, se investiga de qué forma intervinieron y es posible identificar un proceso racional de decisión basado en argumentos, junto a otro proceso de decisión basado en la voluntad que surge de la expresión de intereses de las partes que toman la decisión política.

En relación al ámbito de decisión, Bejarano (2012), retoma el planteamiento de Muller referente a *los círculos de actores* que intervienen en una decisión:

- El primer círculo de decisión, está compuesto por las altas esferas o decisores macro, por donde una política pública siempre realiza su tránsito, al ser las instancias administrativas y políticas. Está conformado por actores como el presidente de la República, ministros, gobernadores y alcaldes
- El segundo círculo de decisión, está compuesto por las administraciones sectoriales, las cuales tienen como estrategia “superponer lo mejor posible los intereses sectoriales sobre los intereses globales” (Bejarano, 2012, pág. 37).
- El tercer círculo, responde a los actores externos del Estado como gremios, empresas, colectivos sociales, medios de comunicación, sindicalistas, o mejor conocidos como (grupos de presión).
- El cuarto círculo, hace referencia a los órganos políticos y jurisdiccionales que inciden en la etapa última de decisión como por ejemplo al discutir y aprobar la política.

### **1.1.2 Los enfoques de análisis de políticas públicas.**

Roth(2009, pág. 28), considera que el análisis de las políticas públicas equivale a “examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos”. Roth (2007) Aludiendo a los planteamientos de Muller y Surel, señala que la política pública no existe en la realidad como un elemento tangible, sino que se

trata de una construcción social y de un objeto de investigación; lo cual conlleva a afirmar que no existe una delimitación exacta de sus fronteras.

Para este autor, el análisis de políticas públicas gira en torno a cuatro grandes macro moldes de investigación que son: positivista, post-positivista, teoría crítica y constructivista. En Colombia, tal como lo afirma este autor, el trabajo investigativo acerca del análisis y de la evaluación de políticas públicas se ha desarrollado predominantemente desde una visión positivista, y teniendo en cuenta que no existe una comunidad establecida en esta área de investigación, se ha dado paso a visiones económicas, tecnísticas o instrumentales en la práctica del análisis y evaluación de políticas públicas. (Roth, 2007).

Roth, expone los principales modelos y enfoques que históricamente han predominado en el abordaje teórico-práctico de las políticas públicas (ver cuadro).

<b>ENFOQUES DE ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS</b>	
<b>TIPO DE ENFOQUE</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Modelo secuencial</b>	<p>Se basa en la división de la realidad y de todo el proceso de una política en segmentos que simplifican y hacen más claro el ciclo de una política pública.</p> <p>Ha permitido realizar investigaciones en cada secuencia o paso lógico de la cadena de política pública, permitiendo identificar con claridad los actores, acciones, aciertos y desaciertos entro otros ámbitos propios del proceso de política pública. se encuentra bastante ligado a las concepciones tradicionales de legalidad, legitimidad y acción del Estado sobre los asuntos públicos</p> <p>Dentro de sus autores más destacables están: Laswell, Jones, Bardach entre otros</p>
	Este enfoque basa sus planteamientos en las teorías de acción racional, acción colectiva, resaltando el papel de las

<p><b>Enfoque de elección racional</b></p>	<p>instituciones en el direccionamiento y resultados de las políticas públicas.</p> <p>Sus aportes teóricos, apuntan hacia la maximización del beneficio obtenido por una acción gubernamental y la identificación de las estructuras predominantes en un ámbito de interacción política.</p> <p>En este enfoque encontramos la aplicación de teorías especialmente neoinstitucionalistas, en cabeza de autores como North y Olson. Ámbitos como la eficiencia y eficacia de las instituciones, reglas de juego claras y específicas, son muy relevantes en este análisis.</p>
<p><b>Enfoque de redes</b></p>	<p>Este enfoque basa su andamiaje teórico en las dinámicas de un mundo globalizado e interdependiente, donde nuevos actores aparecen en la escena política al momento de llevar a cabo una política pública.</p> <p>Reconoce como en las actuales sociedades, no solo las decisiones de política pública recaen en las estructuras que determinan los cursos de acción o en procesos lógicos predeterminados; se resalta el hecho de que existen múltiples actores sociales que intervienen en una política pública, de los cuales cada uno posee capacidades y moviliza recursos en torno a sus intereses</p>
<p><b>Enfoque <i>Advocacy Coalitions</i></b></p>	<p>La importancia de este enfoque radica en la inserción de la complejidad basada en actores, estructuras, determinantes mentales, entre otros elementos al momento de analizar una política pública.</p> <p>Este enfoque posee cinco premisas como medio de análisis: 1) las teorías sobre procesos y cambios en política deben tener más en cuenta la información relativa a los problemas. 2) ver los procesos de política pública desde una temporalidad de largo plazo. 3) la unidad de análisis debe expandirse no solo al ámbito gubernamental sino también a un “subsistema de política” que posee diversidad de actores en su interior. 4) es necesario incluir actores como la academia y el periodismo en los procesos de política pública. 5) las políticas públicas poseen sistemas establecidos para obtener sus objetivos.</p>

Elaboración propia a partir de los planteamientos expuestos por Roth (2007)



## **El *Policy Cycle*.**

Para efectos útiles de la investigación, es importante exponer el “*Policy Cycle*” planteado por Jones, y expuesto en Roth (2009), el cual se basa en el modelo secuencial de análisis de políticas públicas expuesto anteriormente. Esta herramienta, se basa en la descomposición de una política pública en categorías o etapas de secuencia lógica. Así, es posible aplicar esta herramienta a cualquier política pública, permitiendo identificar fácilmente los actores y fases en que se encuentra dicha política, y por ende tomar acciones para que cada etapa sea más efectiva. La utilidad de esta herramienta, reside en la reducción de la complejidad que trae consigo una política pública y las dificultades que trae la identificación de los actores y los procesos en que se estuvo esta una política.

Esta descomposición se basa en 5 fases: la primera fase, responde a *la percepción de una situación como problema* por los actores políticos y sociales. La segunda fase es donde el gobierno o instancia estatal correspondiente, se encarga de *generar varias alternativas de acción*, teniendo en cuenta los procesos de agendación política y expresión de intereses. La tercera fase, hace referencia *al proceso de toma de decisión* donde los actores decisorios eligen la alternativa que sea más razonable o que aborde de mejor manera sus intereses. La cuarta fase, equivale a *la implementación*, donde las instituciones gubernamentales, movilizan sus capacidades y recursos para ejecutar lo decidido. Y finalmente la quinta etapa referente a *la evaluación*, analiza los efectos directos e indirectos del programa, evalúa su proceso y su implementación en términos de eficacia y eficiencia (Roth a.-N. , 2009, pág. 49). (Véase Anexo A)

Sin embargo frente al *Policy Cycle*, se han establecido diversas críticas, en lo pertinente a las etapas, pues no siempre una política pública sigue este proceso lógico, por lo contrario se observa que en la realidad se contraponen y se mezclan

las etapas; y al igual se cuestiona la prominencia, que este enfoque da a la visión de “arriba hacia abajo o Top Down” en el proceso de política pública.

## **1.2 EL PARADIGMA CONSTRUCTIVISTA Y ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El paradigma constructivista tal como muestra Roth (2007), retomando a autores clásicos en este ámbito como Berger y Luckmann, se basa en el presupuesto de que:

La realidad es una construcción social, y por lo tanto la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso que no existe, ya que cada individuo puede ver la realidad de forma diferente. En este contexto el conocimiento y los investigadores son parte de la misma realidad subjetiva (nada es objetivo en el sentido positivista del término) y los descubrimientos resultan de la interacción entre diferentes saberes (intersubjetividad)(Roth A. N., 2007, pág. 4)

Al igual este marco o paradigma epistemológico, privilegia la metodología que permite retomar las narraciones, historias de vida y dialéctica como forma de investigación o acercamiento a un fenómeno social.

En este punto, es necesario resaltar el concepto de “relatos”, el cual se define como “los elementos cognitivos de una política pública”. Este concepto permite “hacer comprensibles y accesibles los problemas sociales a la acción humana”; y al igual resalta la idea de temporalidad donde se da sentido al presente y orienta el futuro. La utilidad, en esta investigación de los relatos, es que constituyen el espacio cognitivo donde se expresan los referenciales construidos sobre un sector, un tema o un actor (Radaelli, 2009).

### 1.2.1 El análisis cognitivo de las políticas públicas

Muller (2010) plantea como, la base de este enfoque radica en la pregunta acerca de ¿Cómo pensar el hecho de que los actores actúan, definen estrategias, efectúan elecciones, movilizan recursos, lo cual significa que son libres en el marco de estructuras de orden global sobre las cuales no tienen, sino, marginalmente la posibilidad de actuar?; es bajo esta incógnita que los conceptos de ideas y referencial toman relevancia.

El autor empieza su argumentación teórica frente a las políticas públicas, considerando que éstas no solo constituyen un campo donde los actores deciden simplemente, también es un campo donde la sociedad realiza representaciones de la realidad con el fin de entender y actuar sobre ésta realidad. Esto significa que cada grupo poblacional o la sociedad en general tiene un ideal o imagen de una realidad, y en base a ese constructo cognitivo, actúan como un ser individual o colectivo. Específicamente el autor define que “elaborar una política pública consiste entonces en construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*” (Muller, 2010. Pg. 115)

Bajo el supuesto de que la sociedad construye una representación de la realidad, aparece el concepto de “*las ideas*” (cursivas originales), las cuales constituyen el marco cognitivo relativamente estable en el tiempo, sobre el cual se desarrollan las acciones públicas.

La dimensión cognitiva que plantea Muller frente al análisis de las políticas públicas da paso a definir lo que él denomina “*el Referencial de las políticas públicas*” (cursivas originales), término que define como “una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir y en referencia a este concepto es que

los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir propuestas de acción”.

Así, “el referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas quedan sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos”. Este concepto articula cuatro niveles de percepción del mundo:

- 1) **valores:** son representaciones fundamentales sobre lo que es considerado como bien y mal. Definen un marco global de acción en las políticas publicas
- 2) **normas:** definen principios de acción, basados entre la diferencia de lo real percibido y lo real deseado. Pone de ejemplo: “la agricultura debe modernizarse”, “hay que disminuir el costo de los gastos en salud”
- 3) **algoritmos:** relaciones causales que expresan una teoría de la acción (si...entonces). A modo de ejemplo: “si el gobierno no le pone tanto cuidado a la moneda, entonces las empresas ganarán competitividad”; “si yo cedo al chantaje de los secuestradores, entonces ellos harán otros secuestros”
- 4) **imágenes:** son atajos cognitivos que le dan significación inmediata a lo que se hace, sin necesidad de un largo discurso. Por ejemplo: “Airbus supera a Boeing”; “las tropas estadounidenses tumban la estatua del dictador”

Argumenta Muller que el referencial de una política pública puede ser igualmente desagregado en tres conceptos: el referencial global, el referencial sectorial y unos operadores de transacción de determinan la relación global-sectorial.(Muller, 2002. Pg. 79)

El referencial global hace referencia a “una representación general de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales”, lo cual significa que este referencial está conformado por una serie de valores que constituyen las creencias básicas de una sociedad y una serie de normas que permiten tomar diversas conductas. Este referencial es jerarquizado dependiendo de su relevancia histórica y momento actual (Muller, 2010).

El referencial sectorial hace referencia a:

“una representación del sector, de la disciplina o de la profesión”. Este referencial permite delimitar el campo de acción de cada sector dependiendo su nivel de jerarquización en la sociedad. Las fronteras de un sector son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre la inscripción en la agenda política. Lo mismo que en el caso del referencial global, el referencial de un sector es un constructor social cuya coherencia nunca es perfecta. En el seno de una sociedad siempre coexisten varias concepciones de la naturaleza y la extensión de los límites sectoriales, siendo una de estas generalmente la dominante, a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes en el referencial global. Entonces, esta representación es la que se impone como imagen de referencia para la política pública correspondiente, en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial” ”(Muller, 2010, 115).

Muller, identifica cómo las políticas públicas poseen dos características en la actualidad, lo *territorial* y lo *sectorial*. Lo *sectorial* entonces se refiere a lo temático o específico, Muller (2002), plantea que la sectorialidad “*no está basada en relaciones territoriales, sino en la división del trabajo y especialización para la eficiencia de la acción de la política pública*”. Entonces en este punto, se están abordando las delimitaciones y campos sociales que especifican la acción pública. De otra forma, lo *territorial*, está ligado a las acciones públicas en un territorio determinado que posee elementos como valores y culturas de los individuos, en

los espacios que lo componen. Así, las políticas públicas se encuentran inmersas en una dinámica, que Jolly, plantea como “*secterritorialización*”, aludiendo a:

“asegurar la gobernabilidad obliga al mismo tiempo a regir el territorio con normas centrales aplicadas a una lógica vertical y sectorial (sectorialidad) y a gobernar unos territorios mediante políticas públicas cuya lógica horizontal y territorial (territorialidad)...combinando centralización y descentralización, concluyendo en que se practica una descentralización controlada y vigilada, denominada *secterritorialización*”. (Jolly, 2010. Pg., 30).

Y en esta medida, aparecen los conceptos de referencial territorial global (RTG) y referencial sectorial territorial (RST); cómo referente analítico en el análisis cognitivo de una política pública urbana. Conceptos que, Jolly (2012, pg. 9) en su ponencia “La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas”, analiza partir de las definiciones de territorio, territorialidad y territorialización, expuesto por Monnet. Entonces “el territorio es el espacio material y es el producto de la territorialización. La territorialidad [hace referencia al conjunto de] valores atribuidos a un territorio. Y la territorialización [son] las acciones sobre el espacio material fundamentadas sobre una territorialidad”. Y en términos de Muller, podrá decirse que el referencial territorial que sostiene la territorialización “*puede descomponerse en tres elementos: el referencial global [territorial], el referencial sectorial [territorial] y unos operadores de transacción que definen lo que llamaremos la Relación global-sectorial [territorial] (RGS[T])*” (Jolly, 2012. Pg. 11).

### **1.3 LAS DIMENSIONES COGNITIVA, TEMPORAL, POLÍTICA Y ESPACIAL, COMO HERRAMIENTA EN EL ANÁLISIS COGNITIVO. (ver anexo D)**

Esta sección, retoma el trabajo de Catalina Bejarano (2012), quien realiza importantes aportes al entendimiento de las políticas públicas urbanas desde el

enfoque cognitivo. El análisis de la política sectorial de movilidad en Bogotá, le ha permitido tener una base conceptual clara y práctica sobre cómo los instrumentos de planificación y de gobierno entendidos como instrumentos de acción pública urbana sirven de herramienta en “el análisis de las trayectorias del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos públicos de acción, en relación con el sector movilidad de la ciudad” en el periodo de 1995 a 2012. Así, la autora plantea cuatro dimensiones complementarias, que exponen el referencial de las políticas públicas urbanas y abordan su complejidad en torno a los actores, su ámbito territorial, y su temporalidad.

### **1.3.1 La Dimensión Cognitiva**

Esta dimensión en términos de Bejarano, es la forma más adecuada para poder abordar la complejidad de las políticas públicas urbanas. Así, la autora plantea que para efectuar este tipo de análisis es necesario establecer una unidad de análisis que en su caso correspondió a los instrumentos de acción pública tales como: Planes de Desarrollo local, Planes de Desarrollo distritales, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Maestros sectorizados y Documentos Conpes. Al igual, plantea la necesidad de definir un sector a analizar, que para su caso fue el sector movilidad en Bogotá y específicamente, el caso de la Avenida Longitudinal de Oriente (ALO). Al establecer estas unidades de análisis, es necesario desarrollar el análisis en torno a los planteamientos de Muller, para establecer un referencial: normas, valores, imágenes y algoritmos; con el fin de establecer el referencial global y territorial de las políticas públicas urbanas.

Así, Bejarano (2012, pg. 76) considera que el análisis de esta dimensión brinda la posibilidad de “identificar los *procesos cognitivos* de cada uno de los instrumentos, específicamente en la manera como se definen, se abordan, se discuten y se toman decisiones sobre los problemas y las *acciones* de del sector elegido en relación con la ciudad” (cursivas de la autora).

### 1.3.2 La Dimensión temporal

Esta dimensión, representa un instrumento que tal como lo plantea Bejarano, ayuda al análisis cognitivo en la medida en que permite evidenciar “los periodos de permanencia y de cambio, acuerdos y conflictos, entre otros los procesos de decisión” en una política pública territorial desde la perspectiva de un sector. Y tal como esta autora lo retoma de Jolly (2012), estos procesos que permite observar la dimensión temporal en los instrumentos de acción pública; se ven inmersos en situaciones de cambios o continuidades, o desfases y correspondencias de las acciones gubernamentales.

Estas dinámicas se ven atravesadas por una serie de relaciones en las cuales se dieron cambios y continuidades de forma sucesiva o paralela; por lo cual la autora, propone el análisis de estas dinámicas en dos tipos de relaciones: de *coordinación diacrónica* y de *coordinación sincrónica*. La relación diacrónica hace referencia a “cuando dos o más instrumentos están coordinados o encadenados, cuando se evidencia en los mismos, la intención de reunir esfuerzos y medios para el logro de un objetivo común”, lo cual aporta al análisis cognitivo en la medida que permite ver si los referenciales son sucesivos y trabajan en determinado sector por un bien general (Bejarano, 2012, pág. 80). En esta relación es posible que se presenten al igual rupturas o discontinuidades que plasman una visión distinta de territorio y por ende nuevas acciones.

Por otra parte la relación sincrónica, evidencia “la observación de dos o más instrumentos de planificación o de gobierno que coincidan en un tiempo determinado”, o “ayudan a establecer relaciones entre los referenciales de los instrumentos de acción pública desarrollados de forma paralela en el tiempo, para establecer su coordinación, coherencia y convergencia en medios y fines”. Tal como lo plantea la autora, este análisis permite incluir la visión de cómo existen o



no desfases o continuidades de los instrumentos de planeación, en el análisis cognitivo de una política pública.

### **1.3.3 La Dimensión Política**

Uno de los aportes más relevantes para la presente investigación, gira en torno a cómo la autora busca tener un acercamiento a los actores entendidos como “agentes de decisión y poder” (Bejarano, 2012, pág. 92), dándoles un papel preponderante en la constitución de una política pública. Esta dimensión va de la mano, de los conceptos planteados por Muller, en cuanto al referencial, pues son estos actores quienes poseen la capacidad de transmitir y consolidar sus ideas e intereses en una política pública determinada. Tal como lo retoma Bejarano de Muller (2010), “los **actores** son un elemento sustancial para el análisis de los procesos de decisión y de mediación en la construcción del referencial de las políticas públicas. Son los actores quienes crean, discuten, aprueban y deciden sobre las ideas que deben ser tenidas en cuenta para el desarrollo de proyectos políticos en la ciudad.”

A modo de complemento es posible incluir en esta dimensión la visión de actor, propuesta por Grossman, donde dicho concepto alude a “la noción de actor en las políticas públicas tiene dos dimensiones: la contribución del actor en el proceso político y el impacto o influencia de dicha contribución en el resultado (Grossman, 2009).

### **1.3.4 La Dimensión espacial**

El espacio como lugar donde se lleva a cabo la acción política es para Bejarano, un factor importante en la medida en que permite realizar una contextualización

más profunda en el proceso de establecer el referencial de una política pública; Al igual esta dimensión permite identificar conflictos o consensos en el establecimiento del referencial de la política pública (Bejarano, 2012, pág. 90). Así, teniendo en cuenta que la política del SITP se encuentra planeada para que su operación se dé en 13 zonas de operación en la ciudad, un acercamiento a las realidades y características de cada zona es esencial en el análisis de esta pues si bien, la prestación del servicio funciona de manera similar a lo largo de la ciudad, es diferente la relación de cada individuo con el entorno en que se desarrolla.

En este referente teórico Bejarano plantea cinco características que posee la acción en un territorio:

- 1) La Integración de diferentes escalas territoriales.
- 2) La utilización de diversos mecanismos de acción pública.
- 3) El hecho de seguir diferentes posiciones y actores con respecto a los objetivos del programa o proyecto, lo cual significa “que deben haberse evidenciado escenarios de acuerdo y/o de conflicto para la toma de decisiones sobre el desarrollo de dicho acción como elemento espacial en el territorio.
- 4) “La discusión a largo plazo en relación con los objetivos y beneficios de dicho elemento para el sector de la ciudad”.
- 5) El hecho de revelar dificultades para su ejecución, especialmente por la sincronización y la coordinación de las decisiones en el tiempo y sus características territoriales.

## 1.4 LA MOVILIDAD

Luego de exponer las bases conceptuales que sirven de referente a la realización de la presente investigación, es necesario delimitar el tema a abordar en el análisis de políticas públicas. Para este caso en específico, *la movilidad*, constituye un amplio sector analítico gracias a dinámicas urbanas como crecimiento, densificación demográfica, intercambios económicos a gran escala entre otros. Este sector del gobierno de las ciudades ha cobrado en los últimos años una relevancia considerable en los temas de inscripción en la agenda pública y ha constituido un eje articulador central en las relaciones gobierno-ciudadanía.

De manera general para las ciudades Latinoamericanas, la situación de la movilidad cobro gran importancia, gracias al proceso masivo de densificación demográfica, territorial y económica que vivieron las ciudades durante al ultima década del siglo XX. Tal como lo establece Rojas en (Dangond et al., 2012), los sistemas de transporte de carácter público tenían y en ciertos casos poseen aun características como:

*“Debilidad institucional predominante en la gestión de la movilidad, Las empresas de transporte son de carácter artesanal y de fuerte arraigo familiar, Son comunes el sobrecupo en los buses y la baja calidad en la prestación del servicio Los vehículos de transporte son agentes contaminantes del medio ambiente, entre otros”* (cursivas originales). (Dangond et al., 2012, págs. 24-26)

Por lo tanto, debido a estos y otros fenómenos como la necesidad de planificación urbana para el crecimiento y el desarrollo, la planificación económica y demás procesos propios de nuevas corrientes gubernamentales; la movilidad es objeto de política pública por la importancia que radica para el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Gracias al producto de la investigación multidisciplinar, *“Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Bogotá desde la perspectiva del desarrollo humano”*; el cual surge como resultado del grupo de investigación interfacultades *“Políticas Urbanas”*, (Dangond et al., 2012); permite determinar la evolución del concepto de transporte a movilidad, sus aspectos jurídicos, cognitivos y sociales de estas medidas gubernamentales en Bogotá, y en general en el campo epistemológico y práctico del gobierno.

De esta forma, citando a Acevedo, Rojas en (Dangond et al., 2012), retoma un concepto clásico de movilidad, definido como:

El sistema de movilidad de una ciudad es la sumatoria de infraestructuras, equipos, servicios reglas de juego e instituciones públicas y privadas que interactúan para permitir el movimiento de bienes y personas de acuerdo a sus deseos y necesidades. En términos muy esquemáticos, el sistema constituye la oferta del servicio, que debe responder adecuadamente a los deseos de los usuarios, es decir, la demanda del servicio. El objetivo fundamental de planificar la movilidad es servir esa demanda en forma eficiente y efectiva. De una adecuada movilidad depende la competitividad de la ciudad y con ella su potencial de desarrollo económico social.

A modo de complemento Rojas, recoge el planteamiento de Arrue, quien plantea que “El concepto de movilidad es amplio y complejo. Introduce una serie de variables que van más allá de los desplazamientos. A diferencia del transporte, movilidad aborda no sólo infraestructura y vehículos, sino que incorpora condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de quienes se movilizan”. Aquí, ya la movilidad trae consigo las dimensiones sociales, políticas, económicas entre otras, propias de una política pública, por lo cual se hace imposible desligar estas dimensiones al momento de tomar alguna decisión en materia de movilidad.

En esta medida, cabe preguntarse sobre el proceso de construcción de políticas públicas en una ciudad, que cambia su tradicional visión del “transporte” a la “movilidad”, lo cual implica una serie de cambios en la concepción del proceso de políticas públicas, tal como lo identifica Rojas en (Dangond et al., 2012),

Incluye ampliar el espectro individual al colectivo, integra la ampliación del abanico de posibilidades de desplazamientos, lo que significa centrarse hacia las necesidades de las personas, y a su accesibilidad, las condiciones relativas a la sostenibilidad ambiental de los medios de transporte soporte de la movilidad y las condiciones que permiten garantizar la articulación de los distintos modos de transporte que se ofrecen a las personas en una ciudad dada.

Así, al ser la movilidad, un sector transversal al funcionamiento y dinámicas de una urbe como Bogotá, el aseguramiento de estas condiciones a la población conlleva a convertir, a la movilidad en un derecho ciudadano y por ende, conlleva a centrar las políticas públicas no en torno a la demanda, sino a la oferta de este tipo de servicio integral tanto social, económico, ambiental y accesible a la población en general, según lo planteado por Kaufman y recogido por Rojas en (Dangond et al., 2012).

Tal como lo plantea Jolly, en el capítulo 5 del libro citado al inicio, es necesario adelantar los procesos de planeación de la ciudad, basado desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible; lo cual implica el cambio del concepto de usuario a ciudadano, de oferta a demanda y como tal el ciudadano se concibe como objeto de derechos. Al formularse las políticas públicas bajo este marco, es posible:

“desde el punto de vista económico, reconciliar movilidad, eficiencia y equidad y, desde el punto de vista de las políticas urbanas, apuntarle a cambiar el orden lógico dado en la planificación respectivamente a las redes de infraestructuras de transporte, a la localización de las actividades urbanas y a las relaciones o flujos de desplazamientos en el espacio físico que resultan de la localización diferentes de estas actividades”.

Este cambio implicaría a modo de ejemplo garantizar los derechos económicos a la población de los terceros afectados, derivados del efecto de la aplicación de medidas de movilidad, que no solo afectan al usuario sino a otras partes de la sociedad. (Dangond et al., 2012, págs. 119-120). Y para el caso específico de Bogotá, tal como plantea Jolly, esta nueva definición y abordaje público de la movilidad, que replantearía la oferta de movilidad en relación con el ambiente y la sociedad; conllevaría a estructurar en términos de necesidad, por ejemplo la idoneidad de la construcción de medios masivos de transporte que no beneficien a un grupo económico, espacio geográfico o un sector, sino que se adecuen las realidades de la ciudadanía ofreciendo la “oferta” de medios de transporte a quienes más lo necesitan y a quienes traerá una mejora relativa en sus capacidades y condiciones de vida.

## **2. HACIA UNA DEFINICION DEL REFERENCIAL INSTITUCIONAL FRENTE A LA POLITICA PÚBLICA DEL SITP Y A LOS TERCEROS AFECTADOS.**

La elaboración de este capítulo tiene por objeto establecer el referencial de las instituciones distritales en relación con la política pública del SITP y frente a la población de los terceros afectados. Inicialmente se expondrá una propuesta de esquema analítico como medio de acercamiento al propósito de la investigación; de forma seguida, se analizarán los instrumentos de acción pública distritales en lo referente a movilidad, a la luz de las dimensiones analíticas planteadas por Bejarano (2012), con el fin de definir un referencial; y finalmente se expondrá a manera de ilustración de caso, la situación de Fontibón, como espacio de territorialización de la política pública del SITP.

### **2.1 PROPUESTA DE UN ESQUEMA DE ANÁLISIS QUE PERMITA ESTABLECER EL REFERENCIAL INSTITUCIONAL.**

En este apartado se pretende establecer y retomar los elementos conceptuales más relevantes que servirán de guía analítica en la presente investigación, basados en los planteamientos teóricos expuestos en el capítulo 1.

La creación y la reorganización del servicio de transporte público en la ciudad, responde inicialmente a una iniciativa de carácter gubernamental que se enmarca en la intención por parte de las autoridades públicas de promover y de consolidar una nueva visión de ciudad, en la cual todas las dificultades que presenta el actual tipo de servicio público colectivo de transporte, deben ser reestructuradas bajo una lógica de eficiencia, de sostenibilidad y de calidad en la prestación del servicio. Así, la política pública del Sistema Integrado de Transporte (SITP) equivale a un esfuerzo institucional por generar cambios desde la movilización y la articulación

de sus capacidades e intereses frente a un sector económica y socialmente relevante para la ciudad como ha sido históricamente el transporte y los modelos de prestación del servicio que a lo largo del tiempo fueron inamovibles, representando un obstáculo en la modernización y en la integración de la ciudad. Por lo tanto, el análisis de esta iniciativa institucional puede enmarcarse bajo el campo del análisis de políticas públicas, al responder a las características propias de este ámbito investigativo, expuesto en las secciones anteriores.

De esta manera, al considerar al SITP como una política pública susceptible de análisis de las diversas características y herramientas propias del análisis de políticas públicas; es posible empezar a dilucidar los elementos expuestos como el "*Policy Cycle*", que, de manera simplificada, permite delimitar el ámbito de trabajo y la etapa en la cual se encuentra el proceso. Así, esta investigación se desarrollará entre las fases de identificación del problema, de formulación, y en cierta medida de primera implementación de dicha política pública.

Para iniciar este análisis de la política del SITP, es necesario establecer las particularidades observadas en este caso. Estas características especiales se basan en que generalmente para este tipo de análisis los actores se reconocen como parte fundamental en el proceso de formulación y de toma de decisión, cada uno con mayor o menor influencia o poder de decisión. Pero para este caso, en relación a la alusión sobre los impactos de la política pública sobre los terceros afectados, se ha podido evidenciar que dicha población, no equivalen institucionalmente a un actor relevante en el proceso de primera implementación, ni en el proceso de identificación del problema y de formulación de alternativas; por lo cual se podría decir que solo son objeto de acción pública en la medida en que se busca mitigar los efectos del SITP en sus formas de vida y de economía.



Así, se identifican de manera general dos tipos de actores: por un lado *la institución*, referida a las entidades públicas (principalmente la Secretaria de Movilidad y la Secretaria de Desarrollo Económico) quienes son las encargadas de adelantar el proceso de intervención pública, y por consiguiente, se les podría denominar **sujeto de acción**, siendo estos el objetivo de análisis de la investigación; y por otra parte los *terceros afectados* quienes para este caso son receptores de la acción pública y se podrían denominar **objeto de acción**.

### 2.1.1 Las herramientas analíticas

Al haberse expuesto la particularidad de la investigación, se presentarán a continuación los elementos que permitirán establecer el referencial de las instituciones distritales. De esta forma, los planteamientos de Muller expuestos en el marco teórico determinan en qué consiste el concepto de referencial y los elementos constitutivos de éste, lo cual para este caso será reducido al referencial de un actor. Sin embargo, para poder realizar un análisis integral sobre un ámbito tan complejo como las políticas urbanas que se encuentran inmersas en dinámicas como: periodos de tiempo y gobierno diversos, distintos medios de intervención gubernamental y de planificación urbana, y actores en distintos niveles de acción; es necesario acudir a las dimensiones planteadas por Bejarano (2012), en relación al análisis cognitivo de las políticas públicas, al actor como agente de decisión y de poder, a la temporalidad como forma de determinar la articulación y la coherencia de las decisiones públicas, y del territorio como espacio físico de aplicación e interacción de las acciones gubernamentales con las realidades de la población.

El SITP es un proceso que tuvo como antecedentes, una amplia discusión en las esferas políticas, económicas y sociales de la ciudad, debido al cambio radical que representaba para la cultura de transporte de la ciudadanía y en especial para el

sector transportador que llevo a cabo en marzo de 2010 un “paro” bajo la administración del entonces alcalde Samuel Moreno, por los posibles efectos en los conductores y pequeños transportadores de la ciudad. Se hace entonces necesario para establecer el referencial de las instituciones distritales, tal como se plantéo anteriormente, el uso de *las dimensiones* planteadas por Bejarano (2012), las cuales permiten abordar la complejidad que representa establecer un referencial que no es inmóvil en el tiempo y se encuentra inmerso en dinámicas políticas, económicas, gubernamentales y sociales.

### **2.1.2 aspectos relevantes de las dimensiones analíticas para el análisis del referencial institucional.**

Con el fin de establecer el referencial institucional, la primera dimensión abordada por Bejarano, que corresponde al ámbito cognitivo, que en sus términos permite “identificar los *procesos cognitivos* de cada uno de los instrumentos, específicamente en la manera como se definen, se abordan, se discuten y se toman decisiones sobre los problemas y las *acciones* de del sector elegido en relación con la ciudad” (cursivas de la autora). Constituye el espacio en el cual los elementos propios del análisis cognitivo expuesto por Muller cobran importancia, al constituir las categorías a analizar en los instrumentos de acción pública, que, para este caso, equivalen a la unidad de análisis del referencial institucional.

Así, la utilidad de los documentos oficiales como: acuerdos, documentos CONPES, Planes de desarrollo y Planes Maestros o sectoriales; en el proceso de determinación de un referencial; según lo expone Bejarano, radica en que “estas fuentes de información que son vistas como ***instrumentos de acción pública***, introducen al contexto colombiano las perspectivas de ***ordenamiento territorial y de desarrollo del territorio***”. Estos mecanismos fueron creados por el Estado colombiano con el fin de brindar apoyo a las decisiones gubernamentales del

orden local, departamental y nacional; al igual fueron creados como un instrumento de planificación que impulsara el desarrollo de las entidades del orden descentralizado (Bejarano, 2012, pág. 69). (Negrilla y cursiva de la autora)

Al tener claro la utilidad de analizar estos instrumentos de acción pública como fuente de análisis, es necesario plantear las categorías o elementos constitutivos que serán analizados en esta investigación. En términos Mullerianos, serán analizados: las imágenes, los algoritmos y valores, de cada uno de los instrumentos de planeación. A modo de ejemplo se podría inferir un actor responde a lógicas diversas de acuerdo a su rol social y a sus dinámicas propias, por lo cual cada uno se rige por diversas normas; los valores pueden variar por su posición como institución o como actor económico.

El análisis de esta información se condensará en la definición de dos categorías analíticas, que se enmarcan bajo una lógica territorial, que según Jolly retomando a Muller “puede hablarse de lógica territorial o territorialidad cuando la intervención pública se organiza alrededor de una lógica específica de regulación [...], la lógica territorial u horizontal”, entonces es posible plantear que la territorialización “à la Monnet” supone que los *actores que la ejercen actúen según una lógica territorial*. Así, por una parte, el **referencial sectorial global**, hace referencia a una lógica de representación general que jerarquiza y ordena las representaciones sectoriales territoriales; y el **referencial sectorial territorial**, se refiere a como “los actores actúan según una lógica territorial pero en cuanto a un sector específico” (Jolly J.-F. , 2012, pág. 12)

Teniendo en cuenta que la política pública del SITP se ve atravesada por diversos espacios temporales de gobierno correspondientes a las administraciones de: Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno (2008-2011) y Gustavo Petro (2012-2015) es necesario abordar el espectro temporal de esta política pública, pues tal como lo plantea Bejarano “La incorporación de la *dimensión temporal* busca apoyar el análisis cognitivo de las políticas públicas, mediante la

*reconstrucción de trayectorias* que permitan identificar periodos de permanencia y de cambio, acuerdos y conflictos, entre otros los procesos de decisión”. En este análisis es necesario establecer dos tipos de relaciones temporales: por un lado la relación de *coordinación diacrónica*, que hace referencia a “que dos o más instrumentos están coordinados o encadenados, cuando se evidencia en los mismos, la intención de reunir esfuerzos y medios para el logro de un objetivo común”; y por otra parte la relación de *coordinación sincrónica*, que se refiere a “la observación de dos o más instrumentos de planificación o de gobierno que coincidan en un tiempo determinado”(Bejarano, 2012, págs. 77-86).

Por otra parte, la *dimensión política*, en la cual cobran protagonismo los actores de una política pública, es bastante relevante en el análisis cognitivo y para esta investigación. De modo que esta dimensión, acompañada del círculo de decisión de Muller, permite establecer en primera instancia el rol y la posición en el proceso de política pública de cada actor; y categorizar o enmarcar en este posicionamiento de actores, el referencial institucional frente al tema. A modo de ejemplo se puede inferir que no es igual la visión que la institucionalidad posee frente al problema del transporte público colectivo, por sus recursos, sus capacidades administrativas y su propia misión como institución, que la visión que poseen los terceros afectados, en su calidad de actor secundario en el proceso de formulación de la política pública.

Finalmente, la *dimensión espacial* permite observar la relación de cada actor y el referencial que establece frente al territorio, pues no es la misma relación que establecen los individuos que obtienen su fuente de ingreso de un medio de transporte público que transita por un espacio determinado donde existen amplias relaciones tanto territoriales como humanas muchas veces imperceptibles. Al igual varía la relación de la institucionalidad (ya sea Secretaria de Movilidad o Secretaria de Desarrollo Económico), con el territorio (por ejemplo Fontibón), pues este actor

percibe, y, por ende, actúa, de un forma que puede ser más ligada a criterios técnicos sobre las dinámicas del territorio.

De esta forma, al analizar la información y establecer el referencial con base en estas categorías y características conceptuales, este marco teórico permite plantear unas reflexiones sobre el proceso de construcción de la política pública y una parte de su dimensión social visibilizada a través de los terceros afectados. Estas reflexiones sobre la política pública del SITP y el referencial institucional permite dimensionar la complejidad que trae consigo una política pública de desarrollo y de movilidad, porque tal como lo retoma Bejarano (2012) de Giraldo “las políticas públicas de movilidad demandan la comprensión de las fuertes interrelaciones entre los *atributos físicos* (no sólo del transporte) y las dimensiones sociales del espacio urbano”; en el mismo sentido se ha identificado en, Jolly (2011), cómo se ha generado un cambio de referencial en donde el concepto de transporte es relegado por el concepto de movilidad, integrando la visión del usuario como ciudadano (sujeto de derechos), y abordando una visión más integradora de la transversalidad de estas medidas en lo política, económico, social, cultural y ambiental de Bogotá.

## **2.2 EL REFERENCIAL INSTITUCIONAL FRENTE AL SITP Y A LOS TERCEROS AFECTADOS.**

Para el desarrollo de esta investigación, se acudirá inicialmente a la revisión documental como fuente primaria que permita establecer el referencial institucional en primera medida sobre el proyecto de ciudad que se pretende y, lo más importante, observar su posición frente al SITP y a los terceros afectados.

Bogotá, como centro económico, político y social de Colombia, ha sido objeto desde principios del siglo XX de procesos de planificación urbana<sup>3</sup>, que han tenido como fin establecer una serie de normas específicas al crecimiento y desarrollo de la urbe. Tal como lo plantea Julián Valderrama (2010), este tipo de procesos se intensificó a partir de los años 30<sup>4</sup>, y aunque no fue exitoso en su totalidad, marcó un inicio en términos de pensar y estructurar la ciudad bajo parámetros de orden y de desarrollo controlado.

Valderrama (2010) plantea que, “para inicios de la década de los años ochenta del siglo pasado, Bogotá manifestaba una crisis institucional la cual evidenciaba una ciudad de tipo informal compuesta por factores tales como: la segregación social, el caos vehicular, la inseguridad, la ilegalidad, la contaminación ambiental, los problemas administrativos, entre otras”. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, nuevos mecanismos de planificación y de intervención pública fueron otorgados a las administraciones locales para afrontar sus problemáticas. Elementos como la autonomía institucional, la económica y la política, permitieron la ampliación del espectro decisorio y el desarrollo de las acciones gubernamentales en el territorio para este caso en Bogotá.

Así, se puede establecer cómo según las conclusiones que plantean en el libro “Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Bogotá desde la perspectiva del desarrollo humano” del equipo de investigación de Políticas Urbanas de la Pontificia Universidad Javeriana: “lo que se ha observado en estos últimos años en Bogotá es cómo, lentamente, con vaivenes, avances y regresos, desfases y tensiones, se ha pasado *de un referencial de transporte de pasajeros a un referencial de movilidad, urbana y sostenible, de personas*”.(Dangond et al., 2012)

---

<sup>3</sup> Ver Acuerdo 10 de 1902, Acuerdo 6 de 1914. Acuerdo 15 de 1917. Tomado de, (Valderrama, 2010)

<sup>4</sup> “Plan de reordenamiento urbano de Bogotá” de Karl Brunner, el “Plan Director” de Le Corbusier o el “Plan Regulador Weiner y Sert”.

De manera más específica, esta condición puede verse reflejada en la serie de acuerdos, decretos y planes estratégicos promulgados por la administración distrital, especialmente desde el 2006, con el fin de hacer frente a problemáticas como la unificación y la creación de un único sistema público de transporte público-masivo, la articulación de modos alternativos de transporte e infraestructura vial y logística, entre otras medidas.

Así, partiendo de los supuestos que se han ampliado los instrumentos de acción pública en torno a la planificación del territorio y al desarrollo, y, que Bogotá ha sufrido un cambio de referencial en el cual el transporte ha sido relegado por una visión más amplia de movilidad urbana y sostenible; las instituciones o entidades administrativas del Distrito, constituyen el espacio normativo que posibilita el ejercicio de gobierno de la ciudad. Bajo esta premisa que identifica el orden institucional como marco normativo, tiene cabida el desarrollo de políticas públicas que buscan intervenir un sector, un espacio o un rasgo de la población y del territorio. Así, los decretos distritales y los planes de desarrollo de cada administración que establecen la guía o dirección sobre un asunto en específico, equivalen a una fuente primaria de información en el objetivo de definir un referencial de una política pública; puesto que en estos documentos se plasma la visión que predominó en el proceso previo de identificación y de formulación de un plan de acción gubernamental. Al igual este tipo de documentos en su trasfondo exponen los intereses y referenciales de los actores relevantes en una política pública.

De manera general, los instrumentos con los que cuenta cada ente territorial para planificar y actuar sobre el territorio son: (Bejarano, 2012, pág. 70)

- Planes de Desarrollo: los cuales “se concretan en programas y proyectos a partir del programa de cada gobernante, durante su período de gobierno”.

- Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los cuales sirven como “instrumento de planificación del territorio municipal o distrital, vigente para mínimo tres períodos constitucionales”.
- Documentos Conpes: los cuales sirven como “instrumentos de planificación sectorial en el territorio”

Al establecer los mecanismos de acción pública que se usarán como fuente de información, se introduce en la investigación una serie de dinámicas que complejizan el análisis cognitivo del SITP. Por una parte, se observa que no es posible establecer un único referencial de un actor a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta que esta política pública se ha desarrollado durante dos administraciones distritales (Samuel Moreno y Gustavo Petro). Por otra parte, dicha política pública se encuentra enmarcada en una serie de decisiones en torno a la movilidad generadas en el gobierno de Luis Eduardo Garzón.

Así, en cada periodo de administración distrital, diversas medidas fueron tomadas en torno al SITP y a la movilidad en general, que se enmarcan en una visión y concepción distinta de cada gobernante expresada en la promulgación de sus Planes de Desarrollo. Por otra parte, la política pública del SITP se enmarca en una directriz de largo tiempo, expresada en el Plan Maestro de Movilidad (PMM), que es un instrumento de ordenamiento sectorial del territorio dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Por lo tanto, se observa que existen dos tipos de instrumentos de acción pública: por una parte los de desarrollo del territorio (Planes de desarrollo, acuerdos, documentos CONPES), y por otra parte, los de ordenamiento territorial (POT y Plan Maestro de Movilidad). Estos documentos varían en temporalidad y abordan la movilidad de una manera distinta en algunos casos. Por ende, el análisis del referencial institucional frente al SITP y a los terceros afectados se ve inmerso en una complejidad de tipo espacial, temporal y política; y por lo cual el esquema



analítico propuestos por Bejarano (2012) es de gran utilidad pues permite complementar el análisis cognitivo, con cada una de estas aristas.

### **2.3 ESTABLECIENDO EL REFERENCIAL INSTITUCIONAL.**

Tal como se había expuesto en la sección 2.1 del presente capítulo, se acudirá a las herramientas propuestas por Muller (2010) para establecer el referencial de un actor o de una política pública, para este caso, *los valores* que se expresan en los instrumentos de acción pública como guía de las intervenciones distritales, *las imágenes* que se refieren a la percepción del sector y situación por parte de las instituciones distritales, y finalmente *los algoritmos* referidos a una relación causal como por ejemplo “si se moderniza y se integra el sistema de transporte público, se reducen los niveles de desigualdad al acceso del transporte”. Así, en este apartado se acudirá al análisis documental de los siguientes decretos distritales: decreto 619 de 2000 (por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad); decreto 257 de 2006 (en el cual se definen de manera oficial los sectores de Movilidad y de Desarrollo Económico), el Plan Maestro de Movilidad (decreto 319 de 2006), y el decreto 309 de 2009 (con el cual se adopta el Sistema Público Integrado para Bogotá D. C); y los planes de desarrollo de Luis Eduardo Garzón (Bogotá sin indiferencia 2004-2008), Samuel Moreno (Bogotá Positiva 2008-2012) y Gustavo Petro (Bogotá Humana 2012-2016). Este análisis tendrá como objetivo definir el referencial institucional desde la perspectiva de la secretaria de Movilidad y Desarrollo Económico, frente a la población de los terceros afectados y frente al SITP. Se acudirá a las herramientas expuestas en el esquema de análisis expuesto anteriormente, para establecer dicho referencial, abordando la dimensión política, la dimensión temporal, y, a modo de ejemplo la dimensión espacial, lo cual sirve de soporte para establecer la perspectiva cognitiva.

Inicialmente se establecerá la dimensión cognitiva, en la cual se determinará el referencial territorial sectorial y el referencial territorial global expresado en los documentos oficiales con el objetivo de poder establecer un referencial de la institución y como fuente analítica de las demás dimensiones planteadas por Bejarano. De forma seguida, se abordará la dimensión temporal, en la cual se analizarán los documentos oficiales bajo los conceptos de las relaciones diacrónicas y sincrónicas entre dichos instrumentos de acción pública, que permitan observar las variaciones del referencial institucional en el tiempo, frente a los temas ya planteados. Luego, se analizará la dimensión política, en la cual se establecerá el rol del actor, la injerencia que posee frente al proceso de política pública y su posición en el círculo de decisión planteado por Muller (2009). Finalmente, se acudirá en la dimensión espacial, al caso de Fontibón, como referente territorial de las acciones institucionales en un espacio geográfico específico.

### **2.3.1 El Análisis desde la dimensión cognitiva**

Tal como se planteó anteriormente y para alcanzar el objetivo de la investigación relacionado a establecer el referencial institucional frente al SITP y frente a la población de los terceros afectados. Se acudirá a los resultados de las matrices de los documentos de planificación mencionados con anterioridad, acudiendo en primera instancia a los planes de desarrollo de los últimos tres gobiernos de Bogotá, donde se promulgaron decretos específicos frente a la movilidad; y la matriz sobre el POT, y, el Plan Maestro de Movilidad, entendidos como instrumentos de ordenamiento territorial. Se acudió al uso de los niveles de percepción (algoritmos, imágenes y valores), propuestos por Muller, para definir el referencial. (Ver anexo B y C)

El análisis documental, expuesto en las matrices anexas, presenta de manera sumaria como por ejemplo, en términos de movilidad, según los planes de desarrollo de las administraciones de Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro, se plantea una ciudad integrada local y regionalmente, donde la articulación de diversos medios de transporte, constituye una condición fundamental para el desarrollo de las capacidades y oportunidades de la población y la ciudad. Bajo esta premisa, se adelantan acciones como la delimitación de los sectores de gobierno en el decreto 257 de 2006, la creación de un sistema público colectivo integrado o SITP mediante el decreto 309 de 2009. En relación a los instrumentos de planeación territorial, expresado en el Plan maestro de movilidad y el POT, se plantea de manera general, la construcción de un modelo de transporte sostenible, que en términos normativos responda a criterios como la vulnerabilidad, movilidad socialmente responsable.

De esta forma, el análisis documental permite identificar en primera instancia **el referencial territorial global (RTG)** de las instituciones distritales, en lo planteado en los instrumentos de planificación, referente a movilidad. Así, en lo concerniente a los planes de desarrollo, es posible observar como en dos de las tres administraciones analizadas (Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008 y Bogotá Positiva 2008-2012), se pone de presente en el objetivo general la necesidad de la interconexión y de la integración de la ciudad con la región y con la Nación en términos de movilidad; sin embargo, en la última administración (Bogotá Humana 2012-2016), los aspectos relacionados también con el goce efectivo de derechos de la ciudadanía y con la organización territorial basada en el agua y el ambiente, toman relevancia como eje de acción pública. En términos de ordenamiento territorial o de visión de largo plazo, se plantea desde el POT la imagen de una ciudad-región integrada y conectada, que se encuentre estructurada en los criterios de sostenibilidad ambiental donde las estructuras viales y de transporte juegan un papel importante para la efectiva integración regional. En esta visión de desarrollo y de territorio, aunque en la administración de Gustavo Petro se desliga el concepto de región integrada, existe una concordancia entre las directrices del

POT, y en los Planes de Desarrollo, en términos de sostenibilidad ambiental y de oportunidades para el desarrollo de la población. Por lo tanto, el referencial territorial global de las instituciones distritales frente a la movilidad, gira en torno a una visión más integra sobre las diversas dimensiones del concepto en el cual la integración, la sostenibilidad y el desarrollo son articuladores de cada instrumento de acción pública.

Por otra parte el análisis documental permitió identificar el **referencial sectorial territorial (RST)** de las instituciones distritales, frente a la política pública del SITP y frente a la población de los terceros afectados, este referencial se identifica con todo lo relacionado con la movilidad en la ciudad, donde se integran las dimensiones sociales, económicas, ambientales, propias de este sector. Así, es posible observar en primera instancia que en el decreto 257 de 2006 se reglamentan y se delimitan los actores y ámbitos pertenecientes a la movilidad en la ciudad; y se definen las instituciones encargadas de decidir frente a los temas de este sector; planteando que lo correspondiente a temas de infraestructura y desarrollo de sistemas de transporte esta bajo la dirección de la Secretaria de Movilidad, sin abordar el ámbito socioeconómico, el cual se le relega a la Secretaria de Desarrollo Económico, teniendo en cuenta que la población de los terceros afectados en su mayoría pertenece a la categoría de economía informal, ésta secretaria entra en la escena pública con el IPES como ente gestor para el desarrollo económico de este grupo poblacional.

De manera seguida bajo el gobierno del entonces alcalde Samuel Moreno se plantea ya la adopción formal del SITP como política pública del Distrito, en la cual se definen las acciones y las visiones de las instituciones como ejecutores de dicha política pública. Así, se establece a la empresa Transmilenio S.A. como ente gestor de la política; se expone que el objetivo y motivación de esta política es brindar un mejor servicio al ciudadano. Se determina desde una visión institucional, que es necesario organizar y establecer un sistema de transporte

integrado que supere las condiciones indeseables que se presentaban en aquel entonces con el servicio público colectivo, tal como sobreoferta de las flotas, inequidad en la distribución de rutas, la denominada “guerra del centavo” inoperancia del sistema de empresas afiliadoras para el bien de la ciudad, entre otras situaciones. Por otra parte, si bien, empieza a dilucidarse temas de las afectaciones en diverso grupos poblacionales como efecto de la implementación de dicha medida, solo se plantea que se deben adelantar políticas de readaptación laboral a la población perteneciente al servicio público colectivo que no deseen hacer parte de la estructura del sistema operacional del SITP.

Sin embargo, ya bajo el gobierno del actual alcalde mayor Gustavo Petro y en el desarrollo de la implementación de la política del SITP, se observa que la institucionalidad concibe una forma de movilidad más inclusiva e integral, donde componentes como, los modos férreos de transporte, la visión ambiental y humana recobran gran importancia al momento de la toma de decisiones en torno al sector movilidad. Se puede decir que es en este punto donde los terceros afectados han cobrado importancia y relevancia como actor, pues en ésta fase de implementación correspondió a la transición entre la saliente alcaldesa encargada Clara López y la actual administración distrital, se dio un programa de capacitación laboral en programas técnicos educativos como: belleza, electricidad, cocina, confección, entre otros, a cerca de 700 personas de las 6.449 censadas pertenecientes a los terceros afectados en cabeza las secretaria de Movilidad y Desarrollo Económico y el SENA (Movilidad, 2011).

En conclusión, es posible observar que en relación al **referencial territorial global (RTG)** de las instituciones distritales, existe una intención clara de adelantar un proceso planificador de los ámbitos relacionados con la movilidad a largo y corto plazo, y de acuerdo a los distintos instrumentos de acción pública. Así, se establece una guía o una visión que determina la necesidad de desarrollar una interconexión regional sustentada en un adecuado sistema de transporte

humano, ambiental, económico, social, responsable e incluyente. De otra forma, se plantea un **referencial sectorial territorial (RST)** de las instituciones distritales, en el cual se establece una serie de medidas sectoriales en cabeza de las entidades encargadas de adelantar las políticas públicas de movilidad. Estas políticas giran en torno a establecer un único sistema de transporte público colectivo, que cubra las actuales necesidades de movilidad de la ciudad, en términos de usuario, infraestructura, sostenibilidad ambiental, entre otros valores. Al igual es posible determinar en el análisis documental que este proceso es gradual, pues aunque el PMM establezca unos valores e imágenes a seguir, en cada administración analizada, las prioridades y formas de actuar son diversas, y, por ende, sus políticas giran en torno a ejes diversos como la creación de infraestructura (Samuel Moreno) o un enfoque humano (Gustavo Pero).

Cabe resaltar que cada administración y sus instituciones han abordado la política pública del SITP de una forma similar, planeada estratégicamente y con una visión a largo plazo, tratando de integrar medidas que tengan en cuenta y minimicen los impactos en todas las dimensiones asociadas dicha política. Sin embargo, tan solo en el proceso de implementación los terceros afectados cobraron relevancia en la medida en que es un grupo poblacional que sufrirá efectos en sus formas de vida por la implementación del SITP.

### **2.3.2 El Análisis desde la dimensión temporal**

Con esta dimensión se pretende analizar cómo en los documentos analizados la temporalidad es bastante relevante en la medida en que existe por una parte una visión planificatoria territorial a 10 años expresada en el Plan de Ordenamiento territorial (POT), del cual se deriva el Plan Maestro de Movilidad (PMM). Y, por otra parte, una serie de Planes de Desarrollo Distritales que tal como se planteó anteriormente varían en cierta medida en la forma en que abordan y, por ende,

actúan en términos de movilidad para la ciudad de Bogotá y en específico frente a la política pública del SITP y a los terceros afectados. Así, se dará uso a las herramientas propuestas por Bejarano (2012), referentes a las relaciones diacrónicas y sincrónicas de los instrumentos de acción pública.

Frente a la **relación diacrónica**, de los instrumentos de acción pública, es posible afirmar, con base al análisis cognitivo expuesto anteriormente, que en términos de ordenamiento territorial (POT y PMM), existe para la política pública del SITP y en general la movilidad, un interés presente de adelantar acciones gubernamentales que articulen a largo plazo un sector tan relevante como este para la ciudad y para la región central. Pero surge una diferencia o discontinuidad en la forma como se observa el subsistema de transporte del Distrito, pues si bien en el POT esta organización y esta articulación se centra en el usuario, sus deseos de viaje y la movilización de carga; por otra parte en el PMM se expone una visión de movilidad mas integral o articulada, inteligente, coordinada institucionalmente, segura, respetuosa del medio ambiente, etc.

En relación con los instrumentos de desarrollo territorial (Planes de Desarrollo), igualmente existe una cierta coherencia en términos de acciones y de referencial de más fácil identificación en las alcaldías de Luis Eduardo Garzón y de Samuel Moreno, planteando una relación diacrónica. Aquí se observa que desde la administración Garzón se plantea la necesidad de establecer una ciudad integrada regionalmente y se promulga el acuerdo 257 de 2006 que delimita y organiza las capacidades y funciones de los sectores de gobierno para esta caso el sector movilidad y desarrollo económico. Ya en la administración Moreno se mantiene la idea de integrar la ciudad a la región, y, gracias a la estructura normativa institucional se da inicio a la política del Sistema Integrado de Transporte en Bogotá. Aunque en la administración Petro se da continuidad a manera de ejecutor de dicha policía pública, el enfoque o referencial de esta administración gira en torno a ejes que dan preponderancia a ámbitos como la inclusión social,

goce efectivo de derechos, la responsabilidad ambiental y la articulación de un sistema multimodal de transporte.

En lo referente a la **relación sincrónica**, se podría plantear que existió una correspondencia de los niveles decisorios del Distrito y las diversas administraciones para proveer a la ciudad de un sistema de movilidad integral, basado en principios como la responsabilidad ambiental, social y económica. Es posible observar cómo en estas administraciones, el sector movilidad pasó a ser un eje central por parte del gobierno de la ciudad, siendo objeto de modificaciones, planeación, inversión y control de las entidades institucionales encargadas de adelantar las políticas públicas en dicho sector. Sin embargo, existió un desfase en el momento de operativizar las acciones planteadas en el PMM, pues allí se consagraron una serie de valores sobre los cuales se desarrollarían las acciones públicas. Cómo es posible observar, en el proceso de formulación del SITP, el tratamiento dado los terceros afectados no fue objeto de valores o principios como la movilidad socialmente sostenible, o el principio de vulnerabilidad.

### **2.3.3 El Análisis desde la dimensión política**

Es esta dimensión, donde es posible identificar a las instituciones distritales como actor principal en la política pública del SITP y como rectores de las acciones gubernamentales en materia de movilidad en la ciudad; es posible al igual identificar la inserción de los terceros afectados como un actor susceptible de análisis frente a los efectos de la implementación de dicha política pública. De forma inicial, acudiendo al círculo de decisión planteado por Muller, el actor institucional que como se planteó en secciones anteriores, está conformado por la Secretaria de Movilidad y la Secretaría de Desarrollo Económico, sería posible ubicarlo en el primer círculo de decisión; donde se ubican por los gobierno de



cualquier nivel territorial y sus respectivas entidades encargadas del direccionamiento de la acción pública.

Por ende, es posible afirmar que este actor al posicionarse en el nivel más relevante en términos de recursos, capacidades e influencia al momento de formular y decidir una política pública, posee la capacidad de determinar quién o quiénes hacen o no hacen parte de este proceso de construcción social. Así, al ser ésta la instancia planificadora del desarrollo y del ordenamiento territorial, se encuentran en la capacidad de incidir drásticamente en los niveles y formas de vida de los diversos grupos poblacionales de la ciudad.

#### **2.3.4 El Análisis desde la dimensión espacial**

El espacio o territorio como lugar de intervención y de aplicación de las acciones gubernamentales constituye la forma más tangible de observar las dinámicas en términos de referencial de una política pública. Así, la política pública del SITP posee un componente territorial bastante importante, debido a las reformas que introduce en las dinámicas de movilidad de la ciudad. Al igual, estas modificaciones influyen en los ámbitos de ordenamiento del territorio, introducen conceptos distintos de cultura ciudadana y, redefinen como en el caso de los terceros afectados, las formas de economía y subsistencia de un grupo poblacional. Por lo tanto, conocer y delimitar la fase de implementación del SITP en un territorio específico permite ejemplificar el referencial tanto de las instituciones como de los terceros afectados frente a la política pública del SITP.

El SITP se dividió en 13 zonas operativas de la ciudad, Usaquén, Engativa; Fontibón, San Cristóbal, Suba Oriental; Suba centro Calle 80, Perdomo, Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Kenedy y Tintal-Zona Franca. (Ver anexo E, Mapa de distribución de las zonas de operación SITP). En este sistema se utilizarán como

rutas: troncales y pre-troncales (buses articulados de Transmilenio), auxiliares (comúnmente conocidos como alimentadores), rutas complementarias y alimentadoras (servicio público colectivo actual) y las rutas especiales (microbuses). (Ver anexo F, detalle de las rutas)

Conociendo la división y la distribución de las zonas de operación establecidas por Transmilenio S.A. como ente ejecutor del SITP, y teniendo en cuenta el tipo de vehículos que se usarán en su implementación (el cual recoge gran parte del parque automotor existente) se acudirá a la Zona de Fontibón (Zona 6, anexo E), la cual es objeto de la primera fase de implementación y corresponde a un territorio en el cual las dinámicas sociales ligadas al Transporte Público Colectivo se encuentran bastante presentes en el diario vivir de dicha la población.

Fontibón es una de las localidades y zonas de la ciudad con una gran dinámica demográfica y económica. En términos demográficos, según proyecciones para el 2012, una población cercana a los 354.000 habitantes, de los cuales cerca del 70% se encuentra en el grupo de edad media (15-64 años), lo cual equivale a una alta tasa de población apta para el trabajo(Fontibón, 2010). En términos económicos y específicamente para el sector del transporte, existe una amplia presencia de empresas transportadoras debido a la serie de vías de carga y transporte importantes como la Calle 13, y la Av. Boyacá. Se establece que en el sector de transporte, la microempresa responde a la gran mayoría de actividades económicas (Fontibón, 2012).

Así, al existir una amplia acción del sector transporte en esta localidad y teniendo en cuenta que hasta la actualidad no se beneficia del sistema masivo de transporte de la ciudad, las actividades de los terceros afectados como entes

económicos es de gran relevancia al seguir predominando el servicio de transporte público tradicional.

## **2.4 CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL REFERENCIAL INSTITUCIONAL.**

En este apartado expondrán de manera sumaria, las reflexiones finales sobre el proceso cognitivo del análisis del referencial institucional, frente a la política pública del SITP, y frente a la población de los terceros afectados.

De esta forma, al efectuar un análisis de política pública con el enfoque del análisis cognitivo, cobran importancia elementos que no son usualmente tenidos en cuenta en otro tipo de consideraciones analíticas de acciones públicas. Elementos como la coherencia de las visiones de cada gobierno distrital con las directrices de desarrollo a largo plazo, son un aspecto bastante importante para el ejercicio de gobierno. Al igual, el análisis desde el ámbito cognitivo donde se observa como los aciertos o desaciertos en materia de identificación y de formulación de la política pública del SITP, responden a construcciones cognitivas sobre los límites de un sector, y la forma de actuar frente a los impactos, no siempre equivale a una adecuada interpretación de todos los aspectos de la realidad en las que influye una política pública.

El uso de las herramientas planteadas por Bejarano, cobran importancia en la medida que permiten, abordar la complejidad de una política pública en todas sus dimensiones. Así, las herramientas de análisis permiten observar aspectos como los distintos momentos temporales que posee una política pública y que imposibilitan definir un solo rumbo de actuación distrital a lo largo del tiempo. El aspecto político en el cual, se identifican las capacidades y posición jerárquica de cada actor, clarifica el actuar distrital. Al igual, el espacio como lugar donde se

territorializán las decisiones políticas, permite visualizar la complejidad de la aplicación de las medidas distritales en la realidad de la ciudad y de sus ciudadanos

Específicamente, en relación al referencial institucional en términos globales y sectoriales es posible concluir que en el proceso de identificación y de formulación de la política del SITP, las instituciones encargadas de adelantar dicha política basaron sus actuaciones en criterios técnicos y normativos. Esta construcción cognitiva que busca la modernización y la planificación de los modos existentes de transporte público en un sistema nuevo, no tuvo en cuenta toda la realidad de la movilidad de la ciudad y no está articulado con las demandas y necesidades sociales y económicas de la ciudadanía. Así, tal como lo expresa Fernando Rojas, en la entrevista realizada, “Lo que sucede es que esto es el resultado de una consultoría que tiene en cuenta lo técnico y no lo social [...] no hubo una formulación precisa para hacerle frente a las transformaciones sociales del SITP, y por eso va a generar tensiones sociales no solo con usuarios sino con las personas que se van a ver afectadas”.

En referencia a la dimensión temporal del referencial expresado en las diversas administraciones distritales, es posible concluir que las instituciones distritales expresaron una continuidad y una coherencia en las acciones y representaciones sobre la necesidad de establecer un sistema de transporte que reemplazará el modelo histórico de transporte público colectivo. Sin embargo, la administración de Gustavo Petro, marca un ruptura y una discontinuidad en la forma cómo concibe el papel institucional en el sector de movilidad; pues en relación al SITP, su administración es la encargada de implementar la política pública, y es en esta medida donde se hace necesario replantear elementos como la afectación a grupos poblacionales como los terceros afectados. Así, en cada Plan de Desarrollo, se observan medidas que refuerzan la consolidación de un sistema público de transporte integro, pero frente a la población de los terceros afectados,

solo en la fase de implementación surgen como un actor objeto de intervención, por los posibles efectos en su economía que trae consigo la política pública del SITP.

En relación a la dimensión política, es posible observar como las instituciones distritales, equivalen a la posición decisoria y determinante del SITP; pues es el distrito quien orienta, según cada administración, el desarrollo de dicha política pública, y son ellos, quienes interactúan de forma predominantes con los actores que consideran relevantes en dicha acción política. Sin embargo, es posible observar como en la administración de Gustavo Petro, quien asume la ejecución del SITP; aparecen en la escena política y social, los terceros afectados como un grupo poblacional a los cuales la determinación de implementar en la ciudad un sistema de transporte integrado que cambia de forma radical el histórico transporte colectivo de la ciudad y del cual basan su sustento económico.

Al no ser esta población contemplada como un actor relevante en la fase de formulación y de toma de decisión del SITP, representa en la fase de implementación, un grupo poblacional afectado por el accionar distrital y, por ende como objeto de acción de dicha política. Así, es posible ubicar a este actor en el tercer círculo de decisión, donde se ubican los grupos de población civil, que tal, como lo plantea Muller, aunque no poseen poder político de decisión sí representan para este caso una población con fuertes intereses económicos en el sector del transporte en la ciudad. Por lo tanto, es posible afirmar que las instituciones, son quienes constituyen el nivel más alto e influyente en los procesos de política pública, debieron haber identificado a este actor que aunque en su momento no fue relevante, aparece en la esfera de actores involucrados y por ende sujetos necesarios en todo el proceso de política pública.

En relación al ámbito espacial, donde tiene espacio la territorialización de dicha política pública, se acudió a la zona de Fontibón como ilustración del caso. En este espacio territorial de la ciudad, tiene presencia toda la serie de dinámicas que modifica dicha política, al ser una localidad donde predomina el uso del transporte público y tiene una presencia de las actividades económicas asociadas al transporte. En el análisis de la primera implementación del SITP en esta zona, la población de los terceros afectados toma importancia como, el espacio donde se visibiliza la realidad de la política pública.

### 3. CONCLUSIONES

Este apartado, pretende establecer unas últimas consideraciones, específicamente, sobre el proceso cognitivo que tuvo espacio en las instituciones distritales y sobre el direccionamiento de la política pública del SITP y en las actuaciones de dicho actor frente a los terceros afectados. De manera general, se espera que el análisis cognitivo de una política pública de la ciudad brinde reflexiones teóricas y prácticas sobre elementos propios del gobierno de la ciudad, como, planeación, coordinación institucional, responsabilidad social, gobernabilidad.

De manera general se puede concluir que es necesario para efectos de un proceso adecuado de planificación en términos de movilidad, adelantar un proceso de política pública que se adecue a las realidades ciudadanas, y que sea capaz de analizar e incluir acciones efectivas que mitiguen los efectos de dichas medidas políticas. Este análisis de política pública deja ver la capacidad institucional de coordinar y gestionar los asuntos de la ciudad de la manera más adecuada para el beneficio común de la sociedad. Al igual, este análisis deja abierto el espacio para adelantar nuevos ejercicios analíticos sobre los procesos de planificación de diversas políticas urbanas.

En términos de lo que implica el concepto de movilidad, abordado ampliamente en el libro “Algunas reflexiones sobre la Movilidad urbana en Bogotá desde la perspectiva del desarrollo Humano” (Dangond et al., 2012) la construcción cognitiva de un referencial institucional, que, como se planteó anteriormente, no considera ciertos impactos sociales y económicos en su análisis y toma de decisión, sobre actores asociados al SITP. Así, este proceso de identificación, formulación y primera implementación de la política pública, no consideró diversos ámbitos relacionados con los efectos, ni amplió su espectro a una inclusión social

que generara una política pública útil a las necesidades de movilidad de la ciudadanía y que tuviera amplia aceptación social; por lo tanto, es posible decir que dicha política no responde en su totalidad a la aplicación del concepto de movilidad. Tal como lo plantea Jolly, en (Dangond et al., 2012) “es necesario adelantar los procesos de planeación de la ciudad, basado desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible”.

Este ejercicio investigativo, permite plantear de manera amplia la diferencia entre los planteamientos teóricos y técnicos sobre la implementación del SITP, y la afectación en la realidad económica, social y política que trae consigo política pública en la población de los terceros afectados, luego del análisis del referencial institucional frente a dicha población. Luego de analizar el papel de las instituciones distritales frente a esta población, se concluyo que, *“los terceros afectados, como actor en la política del SITP, no equivalen a un sector o actor relevante para las instituciones encargadas de dicha política pública, y, esta población como sector no emprendió acciones que permitieran poner de presente ante el gobierno distrital su situación y posible afectación por el SITP”*.

Entonces, al observar, por una parte, un referencial de las instituciones distritales, donde se plantea de manera normativa un modelo de transporte incluyente, y responsable socialmente, que atiende las realidades de la población de una manera integral; basado en un cambio de referencial del transporte a la movilidad (Dangond et al., 2012);y por otra parte, un grupo poblacional, que no es reconocido como un actor, no es incluidos en ninguna fase de la política pública y carecen de una estructura organizacional que les permita adelantar acciones frente a sus intereses, es posible concluir a manera de contraste que, *desde los ámbitos institucionales y decisorios de la política del SITP, existió un desacierto en la fase de formulación de la política pública, al no considerarse por completo los efectos económicos y sociales asociados a los terceros afectados*.



Al igual, cabe plantear que, esta investigación solo abordo el ámbito institucional, de la política pública del SITP, expresado en el análisis del referencial de las instituciones distritales; sin embargo, queda abierta la posibilidad de continuar con la investigación a fondo sobre el referencial de la población de los terceros afectados, de quienes no existe información certera y consista sobre los efectos de el SITP sobre sus formas de vida.

Estas nuevas perspectivas que abre la investigación, son actualmente relevantes, en el contexto distrital donde las discusiones políticas entre los órganos de control político, las instancias de representación política, la ciudadanía y la administración distrital, se centran en los temas de movilidad. Al igual este análisis permite, observar la dinámica real sobre la idoneidad y efectividad de la implementación del SITP. Este tipo de investigaciones, permite obtener información útil y reflexiva, para el ejercicio de gobierno de la ciudad en torno a la acción pública en la realidad y cotidianidad de los ciudadanos, evidenciando en la actualidad la brecha, entre los planteamientos de efectividad y coherencia de las acciones distritales.

## BIBLIOGRAFIA

- Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Maestria en Planificacion Urbana y Regional.
- Bogotá, Alcaldía Mayor (2000, 28 julio) " DECRETO 619 DE 2000, Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. En Secretaria General de la alcaldía mayor de Bogotá, Registro Distrital 2197 de julio 28 de 2000. Bogotá.
- Bogotá, Alcaldía Mayor (2004, 29 mayo) " ACUERDO 119 DE 2004, Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá d.c. 2004-2008 Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". En Secretaria General de la alcaldía mayor de Bogotá, Registro Distrital 311 de junio 03 de 2004. Bogotá.
- Bogotá, Alcaldía Mayor (2006, 15 agosto) "DECRETO 319 DE 2006, Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones. En Secretaria General de la alcaldía mayor de Bogotá, Registro Distrital 3596 de agosto 18 de 2006. Bogotá.
- Bogotá, Alcaldía Mayor (2006, 30 noviembre) " ACUERDO 257 DE 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones". En Secretaria General de la alcaldía mayor de Bogotá, Registro Distrital 3662 de noviembre 30 de 2006. Bogotá.

- Bogotá, Alcaldía Mayor (2008, 09 junio) " ACUERDO 308 DE 2008, Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR". En Secretaria General de la alcaldía mayor de Bogotá, Registro Distrital 3996 de julio 11 de 2008. Bogotá.
  
- Bogotá, Alcaldía Mayor (2009, 24 julio) " DECRETO 309 DE 2009, Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones". En Secretaria General de la alcaldía mayor de Bogotá, Registro Distrital 4249 de julio 24 de 2009. Bogotá.
  
- Bogotá, Alcaldía Mayor (2012, 12 junio) " ACUERDO 489 DE 2012, por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá d.c. 2012-2016, Bogotá Humana. En Secretaria General de la alcaldía mayor de Bogotá, anales del Concejo.
  
- C. Mantzavinos, D. C. (2004). Learning, Institutions, and Economic performance. *Perpectives on Politics* , 75-84.
  
- Creswell, J. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London: SAGE.
  
- Dangond G. C., Rojas F., Monteoliva A., Jolly J.-F., (2012). *Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en bogotá desde la perspectiva del desarrollo humano*. Bogotá.
  
- Fontibón, Observatorio Social. (2010) [en línea]. *Alcaldía de Fontibón*, disponible en:[http://fontibon.gov.co/observatorio/index.php?bloque=contenido&id=129&id\\_item=129&id\\_menu=12&name=4.%20Aspectos%20Sociales%20de%20la%20Localidad](http://fontibon.gov.co/observatorio/index.php?bloque=contenido&id=129&id_item=129&id_menu=12&name=4.%20Aspectos%20Sociales%20de%20la%20Localidad), recuperado el 21 de octubre de 2012.
  
- Fontibón, Observatorio Social. (2012) [en línea]. *alcaldía de Fontibón*. disponible en:[http://fontibon.gov.co/observatorio/index.php?bloque=contenido&id=45&id\\_item](http://fontibon.gov.co/observatorio/index.php?bloque=contenido&id=45&id_item)

=44&id\_menu=8&name=5.%20Informaci%F3n%20sectorial, recuperado: el 21 de octubre de 2012

- Grossman, E. (2009). Actores. En S. J. Laurie Boussaguet, *Diccionario de Políticas Públicas* (pág. 503). Bogota: Universidad Externado de Colombia.
- Bogotá, Instituto Para la Economía Social –IPES-,(2010) [en línea]. *Caracterización de la población sujeto de atención del IPES*. Bogotá. disponible en:[http://www.ipes.gov.co/ipes/adminipes/UserFiles/File/Caracterizacion\\_poblacion.pdf](http://www.ipes.gov.co/ipes/adminipes/UserFiles/File/Caracterizacion_poblacion.pdf). recuperado: el 15 de agosto de 2012.
- Jolly, J.-F. (septiembre de 2009). “Movilidad de personas y gobernancia regional. Una primera aproximación a la política pública de movilidad en la Región Capital”. Bogota.
- JOLLY, J.-F. (2012). *La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas*. Bogota.
- Movilidad, S. d. (19 de diciembre de 2011) [en línea]. “*Terceros afectados*” con la implementación del SITP se gradúan como técnicos. disponible en: <http://www.movilidadbogota.gov.co/?pag=961>, recuperado: el 03 de agosto de 2012.
- Muller, P. (2010). *las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2009). *las Políticas Públicas*. Bogotá: Unversidad Externado de Colombia.
- Muñoz, N. F. (2011). Análisis neoinstitucional de la política pública para la reforma del sistema de transporte de bogotá - sistema integrado de transporte público SITP – en su aporte a la construcción del derecho a la ciudad y a la movilidad en Bogotá. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana, Maestria en Política Social.

- Radaelli, C. M. (2009). relatos. En L. B. Ravinet, *Diccionario de Políticas Publicas* (págs. 397-401). Bogota: Universidad Externado de Colombia.
- Roth, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado . En J. I. Jean-François Jolly, *Ensayos de Políticas Publicas* (págs. 25-49). Bogota: Unversidad Externado de Colombia.
- Roth, a.-N. (2009). *Políticas Publicas. formulacion, implementacion y evaluacion*. Bogota: Aurora.
- Sampieri, R. (2006). *metodologia de la Investigacion*. Mexico D.F: Mc GrawHill.
- Valderrama, J. f. (2010). Del transporte a la movilidad. algunas reflexiones sobre la evolución de la planeación urbana en bogotá 1995 - 2010. Bogota. Pontificia Universidad Javeriana, Carrera de Ciencia Política.

## ANEXOS.

### Anexo A: Fases de una Política Pública.

<b>FASE 1</b> <b>Identificación del problema</b>	<b>FASE 2</b> <b>Formulación de Soluciones o Acciones</b>	<b>FASE 3</b> <b>Toma de decisión</b>	<b>FASE 4</b> <b>Implementación</b>	<b>FASE 5</b> <b>Evaluación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- apreciación de los acontecimientos</li> <li>- definición de un problema</li> <li>- agregado de intereses</li> <li>- organización de las demandas</li> <li>- representación y acceso ante las autoridades publicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- elaboración de respuestas</li> <li>- estudio de soluciones</li> <li>- adecuación a los criterios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- creación de una coalición</li> <li>- legitimación de la política elegida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ejecución</li> <li>- gestión y administración</li> <li>- producción de efectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reacciones a la acción</li> <li>- juicio sobre los efectos</li> <li>- expresión</li> </ul>
<b>Demanda de la Acción publica</b>	<b>Propuesta de una respuesta</b>	<b>Política efectiva de acción</b>	<b>Impacto sobre el terreno</b>	<b>Acción política o reajuste</b>

Fuente: tomado de Roth (2009, pg 50), elaborado por Meny, Thoening (1992)

## Anexo B. Matriz de los instrumentos de desarrollo

Algoritmos, imágenes y valores	<b>PLANES DE DESARROLLO (instrumentos de desarrollo del orden distrital)</b>		
	<b>Luis Eduardo Garzón Bogotá sin Indiferencia (2004-2008)</b>	<b>Samuel Moreno Bogotá Positiva (2008-2012)</b>	<b>Gustavo Petro Bogotá Humana (2012- 2016)</b>
	<b>MOVILIDAD</b>		
	<p>plantea la imagen de: Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva.</p> <p>Bajo esta premisa, se dicta el decreto 257 de 2006, en el cual se reorganiza y delimitan los sectores de la ciudad y las instituciones encargadas. Así se crea por ejemplo la secretaria de Movilidad y la Secretaria de Desarrollo económico.</p> <p>Se plantea que “El Sector Movilidad tiene la misión de garantizar la planeación, gestión, ordenamiento, desarrollo armónico y sostenible de la ciudad en los aspectos de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte” y esta secretaria está encargada de “Formular y orientar políticas sobre democratización del sistema de transporte masivo y público colectivo”.</p>	<p>Plantea la imagen de: Una ciudad responsable con el ambiente e integrada con su territorio circundante, con la nación y con el mundo.</p> <p>Plantea el objetivo de: Desarrollar y armonizar los subsistemas peatonal, vial, de transporte y de regulación y control del tráfico, del <i>Plan Maestro de Movilidad</i></p> <p>Se da la creación del Sistema Publico Colectivo Integrado, el cual se propone: Organizar las rutas para la operación del transporte público, disminuyendo la sobreoferta de buses del servicio público existente; Unificar el sistema de recaudo del sistema de transporte público colectivo; integrar el sistemas de transporte público colectivo, masivo e individual</p>	<p>Plantea la imagen de: que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular” “el plan contribuirá al ordenamiento del territorio alrededor del agua, protegiendo en forma prioritaria la estructura ecológica principal de la ciudad, como base de un nuevo modelo de crecimiento urbano basado en la sostenibilidad ambiental, y la promoción de un sistema de transporte multimodal” .</p> <p>Se propone: Construir un sistema de movilidad con enfoque ambiental y humano. Se promoverá que las necesidades básicas de movilidad y acceso de las personas al transporte en la ciudad se cumplan de manera segura y eficiente, consistente con la salud humana y el ecosistema, atendiendo las necesidades diferenciales de hombres y mujeres en los niveles generacional y de discapacidad.</p>

### SITP Y TERCEROS AFECTADOS

<p>Se enmarcan los asuntos relacionados con desarrollo económico, en la Secretaría de Desarrollo económico. La cual “tiene por objeto, orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital”.</p> <p>Y se crea el (IPES) o Instituto para la Economía Social, que tiene como fin “Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal”</p>	<p>Por medio del decreto 309 de 2009, se establece el <b>Sistema Público Integrado para Bogotá D.C (SITP)</b>.</p> <p>El objetivo para adoptar este sistema gira en torno a mejorar la calidad del servicio al usuario.</p> <p>Se establece a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TransMilenio S.A. como ente gestor del SITP.</p> <p>Se plantea, dentro del sistema de democratización y empresarial de la prestación del servicio: que se deben adelantar políticas de Readaptación Laboral, que brinde “programas de capacitación, actualización, recalificación o reconversión laboral para aquellas personas que actualmente pertenecen al sector de transporte público colectivo en Bogotá y que como resultado de la implementación del SITP no estén interesados en formar parte de la nueva estructura operacional del Sistema”.</p>	<p>Se da prioridad al transporte masivo y colectivo para reducir los costos y tiempos asociados con la movilidad de las personas, e implementar la puesta en marcha de un sistema multimodal que introduce el modo férreo en sus distintas modalidades, el cable aéreo y prioriza los modos no motorizados.</p> <p>Se afirma que. La ciudad debe avanzar hacia la consolidación e integración efectiva del Sistema, incluyendo todos los modos de transporte. Este Sistema deberá contar con equipamientos de transporte que organicen las actividades alrededor de la operación asociadas a la flota, garantizando buenas prácticas de manejo ambiental y urbano.</p> <p>En términos de implementación, se plantea que para ofrecer un óptimo servicio de transporte público zonal, entrará en operación, de manera gradual y a partir de 2012, el SITP, planteando como meta la implementación total a finales del año 2013.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Adaptado del modelo de matriz de análisis Bejarano (2012). Fuente de información: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4982>.

Recuperado el 12 de octubre de 2012.



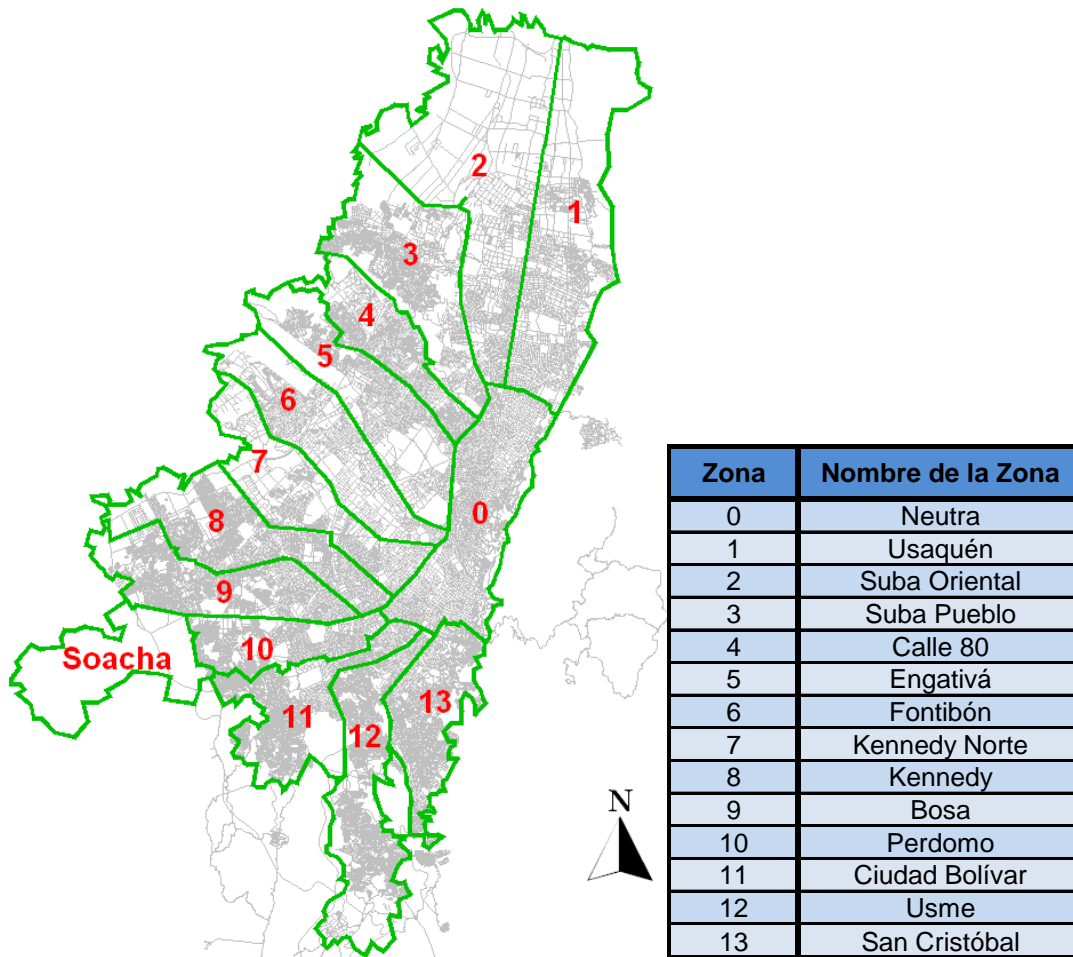
## Anexo C. matriz instrumentos de planificación territorial

<b>Algoritmos, imágenes y valores</b>	<b>POT y PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD (PMM) (instrumentos de ordenamiento territorial)</b>	
	<b>MOVILIDAD Y SITP</b>	
	<b>POT (acuerdo 619 de 2000) plazo a 10 años</b>	<b>PMM (acuerdo 319 de 2006)</b>
	<p>Se busca Propiciar la construcción de un modelo regional sostenible, en el cual se necesita la Identificación, construcción y mantenimiento de la red vial y de transporte.</p> <p>Plantea la necesidad de establecer “Un sistema de movilidad urbano formado por los principales corredores de transporte público urbano y de relación con la región, estructurado a partir del sistema de buses por troncales, la primera línea de metro y otros corredores principales de transporte público urbano e interurbano.</p> <p>El subsistema de transporte debe responder en forma eficiente, económica y segura a los deseos de viaje de la población, así como a las necesidades de movilización de carga. En consecuencia, los proyectos del subsistema deben concebirse en función de los orígenes y destinos de los viajes, tanto dentro de la ciudad como entre esta y la red de ciudades de la región, así como de las necesidades del transporte nacional e internacional.</p>	<p>En términos de imagen plantea: “concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, y financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región”.</p> <p>Plantea unos valores referentes a la forma de abordar al movilidad</p> <p>- <b>vulnerabilidad</b> referido a “factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza, correspondiente a su predisposición intrínseca o susceptibilidad física, económica social y política que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio natural o antropogénico”</p> <p>-“<b>Movilidad sostenible</b>: La movilidad es un derecho de las personas que debe contribuir a mejorar su calidad de vida”.</p> <p>-“<b>Movilidad socialmente responsable</b>: Los efectos negativos relacionados con la movilidad son costos sociales que deben ser asumidos por el actor causante”.</p> <p>Expone la imagen que: “El sistema integrado de transporte público comprende las acciones</p>

		para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema”.
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Adaptado del modelo de matriz de análisis Bejarano (2012). Fuente de información: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5002>, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21066>. Recuperado el 12 de octubre de 2012.

## Anexo D (mapa zonas operadoras del SITP)



Transmilenio S.A. (2009), [en línea], disponible en:

[http://www.transmilenio.gov.co/WebSite/Contenido.aspx?ID=SITP\\_CuartoDeDatos](http://www.transmilenio.gov.co/WebSite/Contenido.aspx?ID=SITP_CuartoDeDatos)

Reseumen ejecutivo. Recuperado: el 21 de octubre de 2012.

## Anexo E. Estructura vehicular del SITP

	<p><b><u>Troncales y Pretroncales</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Eje Estructurante, Largas distancias, Demanda alta.</li><li>• Buses articulados (160 pasajeros).</li><li>• Tipo de Cobro: En Estación. Carril exclusivo izquierdo con o sin sobrepaso.</li></ul>
	<p><b><u>Auxiliares</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Apoyan a rutas troncales. Corredores de demandas medias. Transporte y distribución de demanda.</li><li>• Buses Padrón (80 pasajeros), Bus (50 pasajeros), Buseta (40 pasajeros), Microbuses (19). Tipo de Cobro: En el bus. Operación en tráfico mixto.</li></ul>
	<p><b><u>Alimentadoras y Complementarias</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Alimentación de las troncales, en los portales, estaciones intermedias y estaciones sencillas.</li><li>• Padrones (80 Pasajeros) y Buses (50 Pasajeros).</li></ul>
	<p><b><u>Especiales (Urbanas y rurales)</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Atención a áreas de difícil acceso (cerros) o de muy baja demanda.</li><li>• Vehículos : Buses especiales o microbuses. Tipo de cobro interno.</li></ul>

Transmilenio S.A. (2009), [en línea], disponible en:

[http://www.transmilenio.gov.co/WebSite/Contenido.aspx?ID=SITP\\_CuartoDeDatos](http://www.transmilenio.gov.co/WebSite/Contenido.aspx?ID=SITP_CuartoDeDatos)

. Recuperado el: 21 de octubre de 2012.

**ANEXO F. Tablas sobre encuestas a posibles afectados por el SITP, Fuente de la Secretaria de Movilidad. Encuestas en Playas y Paraderos.**

**Tabla de personas encuestadas en paraderos.**

MUJERES CABEZA DE FAMILIA		57	8%
Personas con grado discapacidad o integrante de su familia con ello		21	
No.personas que integran las familias eventualmente afectadas		<b>5729</b>	

**Tabla sobre distribución por estratos**

	Muj	Hom	Total	%
ESTRATO 1	284	407	691	39%
ESTRATO 2	353	467	820	47%
ESTRATO 3	93	128	221	13%
ESTRATO 4	0	1	1	0%
RURAL	9	9	18	1%
<b>TOTAL POBLACION</b>	<b>739</b>	<b>1012</b>	<b>1751</b>	<b>100%</b>
	42%	58%	100%	

**Tabla sobre distribución por edades**

	Muj.	Hom	Total	%
MENORES DE 18 AÑOS	6	28	34	2%
ENTRE 18 Y 30 AÑOS	170	282	452	26%
ENTRE 31 Y 45 AÑOS	319	374	693	40%
ENTRE 46 Y 60 AÑOS	211	253	464	26%
MAYORES DE 60 AÑOS	31	74	105	6%
SIN INDICAR EDAD	2	1	3	0%
<b>TOTAL</b>	<b>739</b>	<b>1012</b>	<b>1751</b>	<b>100%</b>
	<b>42%</b>	<b>58%</b>	<b>100%</b>	
<b>EDAD PROMEDIO</b>				<b>38</b>

## Tablas sobre niveles de educación

<b>PRIMARIA</b>	<b>Muj.</b>	<b>Hom.</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
ANALFABETAS	19	19	38	2%
PRIMER GRADO	14	18	32	2%
SEGUNDO GRADO	17	24	41	2%
TERCER GRADO	17	40	57	3%
CUARTO GRADO	18	20	38	2%
QUINTO GRADO	239	343	582	33%
NO INFORMAN	0	3	3	0%
<b>TOTAL</b>	<b>324</b>	<b>467</b>	<b>791</b>	<b>45%</b>
QUIEREN VALIDAR PRIMARIA	6	9	15	2%
	41%	59%	100%	

<b>BACHILLERATO</b>	<b>Muj</b>	<b>Hom</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
SEXTO	33	45	78	4%
SEPTIMO	38	69	107	6%
OCTAVO	36	51	87	5%
NOVENO	43	63	106	6%
DECIMO	15	28	43	2%
ONCE	250	289	539	31%
<b>TOTAL</b>	<b>415</b>	<b>545</b>	<b>960</b>	<b>55%</b>
TIENEN CERTIFICACION TECNICA	74	70	144	8%
QUIEREN VALIDAR BACHILLERATO	120	202	322	34%
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>739</b>	<b>1012</b>	<b>1751</b>	<b>100%</b>
	43%	57%	100%	

## Tabla sobre seguridad social

	<b>Muj</b>	<b>Hom</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
REGIMEN SUBSIDIADO	478	675	1153	66%
REGIMEN CONTIBUTIVO	221	233	454	26%
NINGUNA	40	104	144	8%
<b>TOTAL</b>	<b>739</b>	<b>1012</b>	<b>1751</b>	<b>100%</b>
	42%	58%	100%	

### Tabla sobre ingresos diarios

	<b>Muj</b>	<b>Hom</b>	<b>Total</b>	
HASTA \$20,000	360	349	709	40%
ENTRE \$21,000 Y \$50,000	290	512	802	46%
ENTRE \$51,000 Y \$80,000	45	88	133	8%
ENTRE \$81,000 Y \$110,000	20	29	49	3%
ENTRE \$111,000 Y \$130,000	5	11	16	1%
ENTRE \$131,000 Y \$200,000	19	23	42	2%
TOTAL	739	1012	1751	100%
	42%	58%	100%	

## ENTREVISTAS

Entrevista No 1	
Nombre: Fernando Rojas	Fecha: 23 de octubre de 2012
Lugar: Concejo Bogotá	Hora: 12:00 pm
Ocupación: Especialista temas de movilidad, asesor del Concejal Juan Carlos Flórez	
<p>1. ¿Qué perspectiva tiene sobre el estado actual del sistema público colectivo?</p> <p>Yo lo resumiría en tres momentos. En un momento inicial se tenía una buena intención, en la cual, yo para el año de 2004 propuse en un artículo que se unificara el sistema de transporte en una sola cabeza. Bajo este punto existía un consenso de modernizar. El segundo momento es referente a la idea de crear un Sistema Integrado de Transporte, donde se pretendía mejorar lo que teníamos y prestar un buen servicio. Y un tercer momento que es donde viene la parte contractual del tema que fue un momento oscuro y confuso, en el cual los trasportadores, técnicos y autoridades políticas generaron una clase de alianza que nos trajo a lo que es hoy el SITP, el cual debe ser implementado actualmente. En una cuarta etapa tenemos este SITP, no va a responder a las necesidades que en la práctica se va a necesitar. Y el quinto momento es “todo es oscuro” porque se tienen que cumplir unos contratos, se tiene que implementar un sistema que está mal diseñado y al mismo tiempo el sistema no responde a las necesidades de la gente; entonces se está generando una especie de mutación en términos de movilidad que es por ejemplo los puntos de integración de diferentes modos de transporte como bicitaxis o taxis en las estaciones de Transmilenio; lo cual va a generar traumatismos a la ciudad.</p> <p>2. ¿Qué Perspectiva tiene sobre la política pública del SITP?</p> <p>Creo que es una buena intención que difícilmente puede funcionar. Porque es una política que está diseñada desde el escritorio y del deber ser y no se basa en las necesidades de movilidad; a modo de ejemplo alguien me hizo caer en cuenta que en una ruta de SITP en pablo sexto atravieso dos troncales de Transmilenio pero en ningún momento puedo tomar un bus articulado. Así, que esta política es una serie de buses que se van a pintar de determinado color, unos paraderos establecidos y una tarjeta como medio de pago pero que en el fondo que no ofrecerán integración a la ciudadanía a los demás modos de transporte; y esto está diseñado es para que el negocio sea rentable y no para que la población se pueda movilizar fácil rápido y económico</p> <p>3. ¿Qué perspectiva tiene usted de las instituciones frente al SITP?</p> <p>Podría decir que la secretaria de movilidad es la cabeza visible pero en si es un cascarrón; porque Trasmilenio ha sido el ente encargado. Cabe preguntarse sobre quien tiene la competencia y quien responde. En términos del alcalde, observamos que Transmilenio es el ente gestor del SITP y la secretaria de movilidad solo queda con la función de los semáforos y multas. Entonces se le está entregando el problema de transporte más grande del mundo a una entidad que solo manejaba un pedacito y que no maneja toda la serie de problemas asociados y la secretaria de movilidad sale como ultima autoridad.</p>	



4. ¿Qué perspectiva tiene usted sobre los impactos en la población de la política pública del SITP?

Yo creo que uno podría decir que hay un grupo grande de afectados que sería los usuarios, porque van a pagar más, sus tiempos de desplazamiento serán mayores y el sistema no responderá a las expectativas que se le fijaron. El segundo, es la población que no van a caber dentro del sistema, porque muchas funciones que tenían al población del común para subsistir ahora serán asumidas por las empresas, por ejemplo que yo como mecánico cobraba determinada cantidad por el arreglo de un bus ahora la empresa por su capacidad puede cobrar menos, digamos que las economías de escala tiene unas victimas que para este caso son las personas que tienen más bajos recursos y no poseen la capacidad de articularse al gran sistema. Frente a esto la administración ha dicho que los ha invitado a capacitación pero hoy conocemos mucha gente que esta graduada de las mejores universidades y no tiene trabajo, entonces cabria preguntarse sobre que pasara con la gente que fue capacitada de manera rápida, que no poseen altos estudios y en áreas de difícil trabajo, lo cual puede estar condenado a un fracaso mayor.

5. ¿Cómo considera el papel de las instituciones frente a la dimensión social del SITP?

Lo que sucede es que esto es resultado de una consultoría que tiene en cuenta lo técnico y no lo social pues se encargan de determinar costos y viabilidades de rutas pero nunca hay una pregunta sobre cuanto puedo yo pagar, todo está articulado como hacer esto rentable al privado y se creó la política en torno a los que están organizados pueden quedarse con el negocio, los que no tiene como entrar, van a ser marginados de este proceso y buscar otro camino. Yo siento que hay falta de acompañamiento que no hubo una formulación precisa para hacerle frente a las transformaciones sociales del SITP, y por eso va a generar tensiones sociales no solo con usuarios sino con las personas que se van a ver afectadas.

6. Una conclusión final frente al SITP

Lo difícil es que esta administración tiene que implementar, y por mostrar resultados lo harán de forma equivocada, y eso va a ser que si no estuvo bien formulado va a estar peor implementado. Y se ve hoy en día que los buses del SITP van desocupados, los calibradores siguen presentes, no se sabe si los conductores que están actualmente en el sistema tradicional serán o ya han sido capacitados para este nuevo sistema. Estamos en el peor de los escenarios. Tenemos un problema inmenso porque está mal formulado y no se sabe cómo hacerle seguimiento porque la administración presenta resultados parciales como ya pusimos paraderos e hicieron una línea amarilla, ya tenemos gente trabajando en la pedagogía y nadie se sube a los buses. Creo que va ser un desastre y el distrito tendrá que asumir demasiados costos como indemnizar a mucha población.