



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA: LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD EN BICICLETA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LOS FACTORES DE ÉXITO DEL TRANSPORTE NO MOTORIZADO

TESIS

QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADA EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

MARÍA FERNANDA RIVERA FLORES

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. MARÍA FERNANDA SOMUANO VENTURA

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO DE 2019

*Ver lo que se tiene delante,
exige una lucha constante.
—George Orwell*

*GRACIAS,
A todas y todos quienes diariamente utilizamos la bicicleta y creemos que la Ciudad
de México puede ser una ciudad más humana.
A Salvador y Guadalupe, mis padres, porque su amor y compromiso no me dejan de
impulsar en este pedaleo.*

GRATITUD

El camino para escribir la tesis resultó más largo de lo imaginado, sin embargo, la bicicleta se cruzó para darme el equilibrio esperado y entender que, a veces, detenerse vale la pena cuando uno descubre su verdadera pasión. Sin imaginarlo, hoy la bicicleta ha transformado mi vida en todos los sentidos, desde darme el primer sorbo de libertad hasta poder mejorar la cotidianidad de la ciudad que más amo. Hoy toca hacer el arranque final para llegar a la primera meta.

Estos agradecimientos los hago pensando, primero que nada, en mis padres Salvador y Guadalupe, quienes son responsables de haber formado a su hija en una vida de amor, valores y compromiso. Hoy les agradezco haberme traído a un camino en el que la empatía, la pasión por lo que hago y el compromiso conmigo y con el resto se traduce en una persona honesta y congruente con sus pasiones. Sin duda, su compañía en este pedalear ha sido fundamental para llegar donde estoy; desde el escepticismo cuando empecé a usar la bici hasta hoy verme donde estoy haciendo lo que me apasiona. Gracias mamá y papá por siempre estar ahí, los amo.

A mi papá le agradezco el amor por México y por su ciudad capital, que ha marcado el camino andado. La Ciudad de México, no es sólo el lugar donde nací y crecí, sino en el lugar donde me descubrí. Transitar por su historia, sus calles, su folclor y su vida urbana hoy me ha llevado a entender que la bicicleta, puede ser un ingrediente más de su dinámica social. Esta gratitud es para la Ciudad de México que todos los días me impulsa a dar lo mejor de mí, para sí.

Los cuatro años de estudio en El Colegio de México no podrían haber sido fáciles sin la complicidad de mis compañeros de banca y salón. Sus contextos tan diversos hicieron más sencillo el transitar por los pasillos de nuestra institución. Gracias a Alejandro, Jaime, Miguel, Luis Enrique y Jorge porque cada recuerdo que tengo me

hace volver a vivir buenos momentos de nuestra juventud universitaria. A Marcela, Pablo y Luis, por haber hecho de París, nuestro París. Mucho cariño para los internacionalistas, que sin compartir salón compartimos historia: Rainer, Gabriel, Gracia, Franco, Mariana, Mónica y César. Y a Fernanda Somuano por la paciencia, ya que a pesar del tiempo nunca perdió la esperanza en esta tesis. No menos importante, a mi querida universidad, El Colegio de México, porque en sus pasillos y aulas aprendí sobre la importancia del pensamiento crítico, la conciencia social y la relevancia de la administración pública.

Esta tesis no sería posible, si en el año de 2011, junto con Alejandro Morales, no hubiéramos cuestionado el *estatus quo* de la ciudad inhabitable y sobre todo intransitable. La bicicleta se cruzó en junio de ese año, convirtiéndose en viento fresco y mostrándome la ciudad que no conocía, la ciudad que transitaba, pero no vivía. Es gracias a la bicicleta que conocí a un centenar de personas, apasionadas y comprometidas por una lucha incesante y vigente para hacer de nuestras ciudades un lugar más humano, un espacio de disfrute y un espacio pensado para las personas. Hoy la historia, de este avance ciclista inspiran esta tesis. Historia que vale la pena escribir, describir y cuestionar, para entender de qué manera las políticas públicas pueden replicarse en otros espacios y la ciudadanía en conjunto con los gobiernos locales, puede convertirse en un transformador de historias.

Gracias a todos y todas los que ponen su pasión cotidiana, los que creen en el discurso y sobre todo a quienes lo convierten en acciones. No podría no agradecer a los responsables de hacer la política pública que hablo a lo largo de la tesis, a la histórica Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México, convertida en la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista. Gracias primero a Tanya Müller, Dhyana Quintanar, Yolanda Alonso porque hace 11 años tuvieron la visión de

convertir desde la administración pública a la Ciudad de México en una ciudad ciclista. En especial a Tanya Müller por haber creído que mi pasión por la bicicleta se podría convertir en un beneficio público.

Gracias a Rosa Gómez, Rodrigo Guerrero Maldonado e Iván de la Lanza por ser mis primeros jefes y tener la confianza de hacer equipo juntos. Gracias a mis cómplices, a quienes han sido compañeros de escritorio, de ideas, de acciones y de pasiones: Ileri, Diego, Roberto, Alan, Rebeca, Patricia, Claudia, Abril, Sergio, Oliver, César, Diana, Lizet, Daniel, César, Jesús, Juan, Yuri, Sofi, Kike y Brenda. Sin duda, no podría no agradecerle a ECOBICI y Muévete en Bici por todo lo aprendido y compartido. Y a quienes formamos parte de la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista el primer bastión de la lucha por la bicicleta desde la trinchera gubernamental.

Esta tesis tiene una dedicatoria especial para mis abuelos Salvador y Martha, quienes me acompañan hoy físicamente, y a mis abuelos Irene y José, quienes aunque ya no están aquí, sí lo están en cada palabra. A mi querida familia Lupita, Lucy, mi tío Sergio, Sergio, Andrea, Pajarillo y Ñeñes, me da mucho gusto que sean testigos de este camino, en el que me han acompañado hasta el día de mi examen, agradecida por su cariño siempre. Agradezco a mis amigas por más de 12 años Silvia, Estef, Fabiola y Dulce, que incluso con el paso de los años no han dejado de creer en la loca de la bicicleta.

Gracias a todos y todas esas cómplices de la movilidad que en el transcurso de los años y desde diferentes trincheras hemos abogado porque nuestras ciudades no dejen de impulsar la bicicleta como un transformador de escalas. Gracias especialmente a Gisela, Laura, Gaby, Rogelio, Jim, Aarón, Mónica, Erik, Patricio, Areli y Ji-

mena, porque su fuerza y ejemplo, nos hace más fuertes y nos hace saber que no parará.

A Adrián García quien llegó justo a tiempo y me mostró que puede haber un vínculo a través de la bicicleta y sobre todo hacer de este camino mucho más ligero. Gracias por tu amor, complicidad y los pequeños detalles, entre ellos los mix de *soundcloud* que me acompañaron en la escritura de esta tesis.

No menos importante Falcor y Arenita, que sin esperarlo, se cruzaron en mi camino y me han acompañado en las noches y en los cafés para que pueda terminar esta tesis. Gracias a Andrés Lajous y Salvador Medina por haber creído en mí y en el equipo que me ha acompañado los últimos años, sin duda nuestra pasión por la ciudad se verá reflejada en las calles. Al mismo tiempo a Guillermo Ávila y Natalia Rivera por hacer equipo conmigo. Y un agradecimiento especial a Roberto Mendoza y Patricia Narváez por ser el primer y último filtro de esta tesis, y especialmente por su complicidad ciclista.

Finalmente, pero no menos importante, esta tesis está dedicada a todas y todos quienes diariamente al utilizar la bicicleta como modo de transporte hacemos de la Ciudad de México un lugar más habitable y transitable. Somos quienes nos movemos en dos ruedas, “el motor no motorizado”, de todas las políticas públicas que han hecho de nuestra ciudad un referente a nivel nacional e internacional. Somos muestra que en conjunto sociedad civil y gobierno podemos transformar la movilidad de nuestras ciudades y podemos hacer a través de la bicicleta que las pasiones en dos ruedas no se detengan. Gracias a las y los ciclistas que con nuestra energía movemos mucho más que a nosotros mismos.

ÍNDICE

PREFACIO	8
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I. EL PRIMER PEDALEO: EL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA Y EL ESTADO DEL ARTE	17
CAPÍTULO II. MANTENIENDO LA CADENCIA: LA MOVILIDAD EN BICICLETA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	34
CAPÍTULO III. PEDALEANDO CON RUMBO: EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LOS FACTORES DE ÉXITO DE LA POLÍTICA PÚBLICA CICLISTA	104
CAPÍTULO IV. “PARA MANTENER EL EQUILIBRIO HAY QUE SEGUIR PEDALEANDO”: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA ANTE EL CAMBIO DE GOBIERNO.	137
CONSIDERACIONES FINALES	164
ANEXO 1. ENTREVISTAS	177
ANEXO 2. TABLAS E IMÁGENES	178
BIBLIOGRAFÍA	181

PREFACIO

El primer pedaleo nos acerca a la libertad y es una experiencia que exalta los sentidos de quienes utilizan la bicicleta en su cotidianidad. El primer "pedalazo" marca el inicio de una serie de aventuras que mantienen la cadencia de los movimientos del ser humano. El equilibrio no se logra más que con la continuidad del pedaleo, incluso aunque haya caídas o terrenos difíciles de transitar, es el movimiento constante de las piernas lo que da estabilidad a este viaje no motorizado. El tiempo y el espacio son los que cambian durante el pedaleo de la bicicleta, pero es también el ciclista quien le da dirección al manubrio y se transforma durante este andar. La meta es llegar a donde seamos cada vez más ciclistas dando rumbo a su movilidad.

Esta analogía de un viaje en bicicleta es el prefacio ideal para explicar la política pública de la movilidad ciclista que se ha desarrollado en la Ciudad de México. Hasta hace algunos años era inimaginable pensar que la bicicleta regresaría a las calles de nuestra capital con el éxito que hoy rompe cualquier escepticismo y cambia el paradigma. En un país en el que referirse a cualquier ciudad o municipio como "pueblo bicicletero" es ajeno a toda índole de modernidad, haber logrado ser una "ciudad bicicletera" con visión de futuro pone a la Ciudad de México en los ojos del país y del mundo.

Muchos autores han llamado utopía a este sueño de reintegrar a la bicicleta en el cotidiano urbano de nuestras ciudades, como bien dice el antropólogo Marc Augé: "Ojalá pueda la bicicleta llegar a ser el instrumento discreto y eficaz de una reconquista de la relación y del intercambio de palabras y sonrisas." Esta utopía hoy se vuelve realidad en muchos lugares del mundo y es relevante analizarlos para establecer los factores de éxito que dan cadencia a estos cambios.

Hoy soñamos una Ciudad de México desde el manubrio y sabemos que el futuro de la movilidad también puede ser sobre dos ruedas no motorizadas. Imaginamos que cada vez serán más los ciclistas que recorren las grandes avenidas y los recónditos callejones de ésta, la ciudad de los palacios. Nada de esto sería posible, sin que la agenda pública le hubiera abierto la puerta a la movilidad no motorizada y que con el rol de actores clave se haya logrado un cambio institucional. Esta tesis pedalea desde los ojos de una administradora pública, que con este viaje ciclista analiza la definición del problema público, la agenda, las instituciones y la implementación.

No puedo negar que estos seis años de mi vida dedicados completamente a las políticas públicas de movilidad en bicicleta se ven reflejados aquí. Es ver a través de los ojos teóricos de los analistas y estudiosos de las políticas públicas, lo que hoy se traduce como uno de los proyectos más exitosos y capitalizables políticamente de nuestra ciudad. Dejar un legado a través de esta tesis que conceptualiza los logros desde la trinchera pública de la movilidad en bicicleta, no es un éxito personal, es sin duda un éxito para la ciudad.

Las reflexiones aquí vertidas son un reflejo de mi acercamiento a la bicicleta como mi modo de transporte diario. Experimentar la ciudad a través del pedaleo cotidiano me ha hecho consciente de lo que hay a mi alrededor, he descubierto la ciudad desde otra perspectiva y sin duda, me ha dado empatía con quienes diariamente usamos este modo de transporte. Analizar desde la visión académica la hechura de políticas públicas de mi más grande pasión “la bicicleta”, es una enriquecedora retrospectiva de los éxitos y aprendizajes a lo largo de los últimos años. Y es una reflexión ante el cambio de gobierno, para que la continuidad de esta política pública trascienda las fronteras políticas.

INTRODUCCIÓN

La bicicleta, en su constante pedaleo, ha modificado no sólo la manera en la que nos movemos por la ciudad, sino que ha tenido un impacto directo en el contexto social que conocemos en la actualidad. Hoy por hoy, las ciudades están regresando a la bicicleta como una alternativa de movilidad sustentable y se ha reconocido el impacto que tiene en diferentes áreas como sustentabilidad, movilidad, salud pública y eficiencia energética. Es por ello que impulsar su uso como modo de transporte se ha convertido en una realidad en diferentes ciudades del mundo.

La movilidad en bicicleta es una política pública fundamental para la promoción de la sustentabilidad en la Ciudad de México, a través del impulso gubernamental y una fuerte incidencia de la sociedad civil con un perfil más técnico y los grupos ciclistas organizados. Es a partir de la conjunción de ambos esfuerzos como se han alcanzado logros en el ámbito nacional e internacional, con lo que la Ciudad de México se ha posicionado como un referente en el impulso de este modo de transporte.

La participación ciudadana ha incidido directamente en la toma de decisiones referente a las políticas públicas de promoción del uso de la bicicleta en la ciudad; hay aspectos específicos —de su actuar— que han sido determinantes para el éxito en el proceso de agenda e implementación de acciones. La relación pública entre el Gobierno de la Ciudad de México y la sociedad civil de la entidad se han identificado por tener hitos que han ampliado el éxito de esta estrategia de movilidad.

El ciclismo urbano de nuestra ciudad capital, como política pública, ha tenido una importante demanda social y se ha transformado en una oferta pública de programas y planes para que haya un cambio real en la movilidad de quienes vivimos y transitamos diariamente por la CDMX. Se ha trabajado para lograr un cambio en los patrones de movilidad hacia modos no motorizados.

A más de diez años de la implementación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, la promoción de este modo de transporte se ha triplicado pasando de 100 mil a casi 300 mil viajes ciclistas al día¹, lo que muestra la relevancia que tiene la coordinación entre sociedad civil y gobierno local para impulsar la agenda pública y dar pie al proceso de toma de decisión. Es importante resaltar que la agenda de movilidad que se implementó en Ciudad de México ha permitido que otras ciudades con contextos similares puedan abrir una ventana de oportunidad a la movilidad no motorizada.

El tema ha sobrepasado límites geográficos y locales, convirtiéndose en un caso referente en otras ciudades del país y del mundo. Vale la pena analizar cuáles han sido los principales factores de éxito que han garantizado el crecimiento de su uso, desde una perspectiva de análisis de política públicas. De la misma manera, es importante analizar el cambio institucional que ha llevado a posicionar el tema de la movilidad en bicicleta en la agenda pública de nuestra capital.

Esta tesis tiene como objetivo realizar un análisis de las políticas públicas de la estrategia de movilidad en bicicleta que se han implementado en la Ciudad de México para determinar los factores clave que han llevado al cambio institucional. En la tesis analizo las agendas, los actores, el contexto político, el núcleo de la política y el esfuerzo de los agentes para sobrepasar las restricciones institucionales. Todo esto ha resultado en una exitosa implementación de los proyectos ciclistas en los últimos 11 años.

A través de las siguientes páginas se responderá la pregunta: ¿por qué la política pública de movilidad en bicicleta ha tenido éxito en la Ciudad de México? Y específicamente, ¿cuáles han sido los factores de éxito? Entre los factores se encuentran

¹ Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, *Estudio de Movilidad Ciclista 2017 (EMC)*, Ciudad de México, SEDEMA, 2018.

la fortaleza del núcleo de política y su argumentación para perdurar a lo largo del tiempo. Por otro lado, el cambio institucional ha logrado superar las restricciones con agentes de cambio determinantes. Sin duda, los actores involucrados en su contexto político específico han logrado que la movilidad ciclista permee agendas de diferentes administraciones e incluso amplíe su alcance a otros temas relacionados con la ciudad. Con esta tesis quiero demostrar cómo el cambio institucional a lo largo de los últimos tres sexenios ha fortalecido la política de movilidad en bicicleta, explicar cuáles han sido los factores de su éxito y emitir recomendaciones ante el cambio de gobierno con el objetivo de que todos los programas superen cambios administrativos y políticos.

En esta tesis me enfocaré principalmente en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, Marcelo Ebrard Casaubón y Miguel Ángel Mancera Espinosa como jefes de gobierno de la Ciudad de México. El objetivo es entender la evolución de la política ciclista, para dar cuenta del proceso en el cual pasó de ser una política para salir del paso, a tener un diagnóstico, realizar la toma de decisión, definir el problema público, diseñar una política pública, así como comprender la argumentación que ha acompañado esta dinámica. Asimismo, en este periodo reviso el cambio institucional y el fortalecimiento administrativo que ha caracterizado la movilidad no motorizada.

Para la tesis utilicé diferentes fuentes bibliográficas para la teoría de políticas públicas y cambio institucional, que se encuentran en el primer capítulo. Asimismo, hice un análisis documental de los diversos textos, reglamentos, leyes, planes y programas que se encuentran publicados en la Gaceta Oficial, así como publicaciones que se han realizado en los últimos años relativos al tema como son los Documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, el libro Sueños sobre Ruedas, los Libros Blanco del sexenio 2006-2012, CDMX: Ciudad Ciclista y el Plan Bici CDMX. Para el

caso de la información relativa a grupos ciclistas y sociedad civil realicé una consulta hemerográfica y de fuentes multimedia que detallan el avance y los alcances de las mismas.

De la misma manera, hice un trabajo cualitativo basado en entrevistas con actores relevantes que han estado involucrados en la política pública ciclista. En el caso de sociedad civil se realizaron entrevistas a Areli Carreón, Xavier Treviño y Aarón Borrás miembros de Bicitekas. En la parte gubernamental entrevisté a Tanya Müller García, Dhyana Quintanar y Yolanda Alonso quienes estuvieron involucradas desde el inicio en la implementación de acciones públicas para incentivar el uso de la bicicleta como modo de transporte. Finalmente, en los últimos años desde agosto 2012 me he desempeñado profesionalmente en las diversas áreas encargadas de la implementación de la movilidad ciclista, es por ello, que cuento con información de primera fuente para la elaboración de la tesis.

En el primer capítulo, haré un recuento del estado del arte sobre el análisis de políticas públicas, su estudio, la argumentación detrás de cada una, el proceso de toma de decisiones, el impacto en la burocracia y las instituciones. Asimismo, hablaré de los dos marcos teóricos que rigen esta tesis. Primero, el núcleo de política pública de Giandomenico Majone, para entender la importancia de los valores y el discurso en las políticas públicas. Segundo, la teoría de cambio institucional de Mahoney y Thelen la cual permite ver más allá de las abruptas modificaciones y se enfoca en el cambio gradual de las instituciones, enfocándose en los agentes, el contexto político y la ambigüedad de la normatividad. Por otro lado, analizaré el nuevo modelo de Gobernanza Urbana, como una referencia de lo que se ha convertido en los últimos años la movilidad en bicicleta, con la colaboración de sociedad civil y gobierno. Explico

también el marco teórico de TUT-POL desarrollado por Harvard GSD como una herramienta para analizar políticas de transporte en las ciudades.

En el segundo capítulo haré un breve recorrido histórico desde la invención de la bicicleta, la movilidad ciclista a nivel internacional, la llegada de la bicicleta a México, los factores sociales, urbanos y geográficos de la Ciudad de México para su implementación y el surgimiento de la sociedad civil ciclista organizada.

Del mismo modo, analizaré los primeros pedaleos en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador y los logros de los sexenios de Marcelo Ebrard Casaubón y Miguel Ángel Mancera en la implementación de políticas públicas de movilidad en bicicleta. El objetivo es conocer los programas y acciones implementadas por estas administraciones, así como los factores que han determinado el éxito de las mismas y la trascendencia a través de los periodos de gobierno. Analizaré los diferentes factores y componentes con los que se ha desarrollado la Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México, su posicionamiento en el tiempo, la transformación institucional a lo largo de los años, el fortalecimiento administrativo, la ampliación del núcleo de la política pública y la capacidad técnica desarrollada por el área encargada de la implementación. Concluyo con los resultados alcanzados por esta política a 12 años de su formulación.

Finalmente, en el tercer y cuarto capítulo explico cuáles han sido los factores claves del éxito y la perdurabilidad de esta política, así como recomendaciones de política pública con el cambio de gobierno. Esto con el fin de garantizar la continuidad de la misma e impulsar el uso de la bicicleta como modo de transporte a través de la institucionalización de la política pública.

La política pública de movilidad ciclista tiene factores de éxito que han sido relevantes para garantizar su trascendencia con el paso del tiempo. En primer lugar, la

política ciclista tiene un núcleo duro con valores claros y compartidos en los diferentes niveles de gobierno. Segundo, con el paso del tiempo se ha incrementado su cinturón de protección con diferentes planes, acciones, normas y leyes, entre otros. Tercero, pero no menos importante, el cambio institucional ha sido gradual y con agentes específicos de cambio, los actores y quienes implementan de la política pública han desempeñado un rol importante en la continuidad de la movilidad en bicicleta. Cuarto, el contexto político y la discrecionalidad en la aplicación de la ley han logrado la adaptación de las instituciones con el paso del tiempo y su fortalecimiento. Ante el cambio de gobierno la fortaleza del núcleo, los cinturones de protección y el cambio institucional permitió la permanencia de la movilidad en bicicleta y sobrepasar las restricciones gubernamentales. Finalmente, la coalición entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil ha permitido una inercia positiva en la implementación de políticas públicas ciclistas.

La relevancia de esta tesis es que la Ciudad de México se ha convertido en un referente a nivel nacional e internacional del uso de la bicicleta como modo de transporte. En un contexto urbano tan complejo, alcanzar más del 2% del total de viajes de la ciudad en bicicleta es un logro visible, pero requiere de un análisis de los factores que han garantizado el éxito, de tal forma que, otras ciudades puedan replicar ciertas características institucionales y de formulación de política pública.

No menos importante es aclarar que en los últimos seis años he estado involucrada en la implementación de diversos programas de movilidad en bicicleta de la Ciudad de México. Mi paso por esta oficina y mi formación como administradora pública me ha permitido ser consciente de los alcances y retos a los que nos hemos enfrentado para implementar una política pública sólida, con respaldo social, técnico y administrativo.

Hoy que la Ciudad de México se encuentra en un cambio de gobierno es relevante resaltar políticas públicas que han sido exitosas, que cuentan con funcionarios que han tenido un desempeño ejemplar y una política que se ha fortalecido desde el aspecto institucional y desde la trinchera social. Los retos para la continuidad del proyecto son diversos, pero continuar pedaleando en la misma dirección permitirá la durabilidad a largo plazo de la movilidad en bicicleta como una realidad en nuestra ciudad.

CAPÍTULO I: EL PRIMER PEDALEO: EL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA Y EL ESTADO DEL ARTE

La administración pública y la generación de políticas públicas son un marco de estudio que permite tener un acercamiento real al gobierno y sus acciones. Una visión de política pública permite ver al gobierno más allá de las constricciones jurídicas y las consideraciones operativas del día a día. Como bien menciona Luis F. Aguilar, al acercar la administración pública al proceso de toma de decisiones de las políticas se rescataría su olvidado sentido clásico de “buen gobierno” y se reconstruye la visión integral de su objeto de estudio.”² Este acercamiento a las políticas públicas y su proceso permite tener mejores resultados en su diseño y desarrollo.

Un análisis de política pública tiene diversas aristas en las que se involucra no sólo el proceso *per se*, sino también la burocracia, la institucionalidad, la factibilidad política e incluso la argumentación y persuasión de su formulación. Es desde este enfoque que busco acercarme a la movilidad en bicicleta con las diferentes teorías inmersas en la disciplina.

Análisis de Políticas Públicas y su intervención en la solución de problemas públicos

Las agendas sociales de los últimos años requieren una mejor respuesta por parte de las administraciones para atender las exigencias de la ciudadanía y dar la atención adecuada a sus problemas. Las acciones de gobierno, como menciona Luis F. Aguilar, tienen una doble dimensión: la política y la técnica. En esta dicotomía, los tomadores

² Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), “Presentación”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, MAPorrúa, 2017, p. 6

de decisiones buscan el beneficio social, siempre dentro de un marco legal y cumpliendo sus objetivos e intereses³.

En la actualidad, la mayor parte de los gobiernos intentan tomar decisiones con base en políticas públicas, es decir, con el “propósito de realizar objetivos de interés público mediante la eficiencia y la eficacia⁴,” permitiendo la búsqueda de un beneficio social con un razonamiento técnico, que prevalece sobre un componente político. Este capítulo analiza el proceso de política pública, en específico el concepto de agenda, la definición del problema público y la toma de decisión, como componentes fundamentales para la apertura de una ventana de oportunidad. También revisa el valor de la evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas, así como las teorías del cambio institucional, los actores y su incidencia.

El estudio del proceso de políticas públicas, como disciplina, es de reciente creación, sin embargo, ha tenido una evolución sin precedentes en la versatilidad de su aplicación, así como en la generación de soluciones a problemas públicos. A principios de los años cincuenta del siglo XX, surge la disciplina de las políticas públicas. Como bien dice Luis F. Aguilar “En las ciencias sociales no existía una disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso de decisión de las políticas, que explicara la manera en que los gobiernos seleccionan y definen los problemas públicos y aclarara cuáles eran los criterios que seguían al decidir las acciones que consideraban apropiadas para resolver los problemas públicos y producir los objetivos públicos deseados”⁵. Aunque a lo largo del mundo existía esta toma de decisiones, no se conocía el proceso mediante el cual se realizaba.

³ Aguilar, Luis F. (comp.), “Introducción”, *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, 2010, p. 17.

⁴ *Ibid.*, p. 17

⁵ *Ibid.*, p. 18.

En 1951, Harold D. Lasswell y Daniel Lerner con el libro *The policy sciences: Recent developments in scope and method*, presentan un acercamiento para conocer el proceso de las políticas públicas, para que de una manera sistemática se puedan analizar las decisiones de los gobiernos y tratar de entender su racionalidad. Sin embargo, esta búsqueda de racionalidad se torna compleja cuando se atienden realidades con un contexto social adverso a cualquier decisión pública.

Las políticas públicas son planes de acción en específico, aunque no son completamente integrales para poder considerar todas las aristas de un problema público. De acuerdo con Luis F. Aguilar, “están enmarcadas por leyes precisas, que reconocen las libertades de los ciudadanos y, en consecuencia, tienen límites de acción en ciertos campos de acción social”. Las políticas públicas como campo de investigación y de acción se vuelven un ingrediente esencial para la democracia, por su inmediatez de respuesta y la capacidad de garantizar la interacción entre sociedad civil y gobierno.

A pesar de que la disciplina ha tenido un enfoque multidisciplinario, se acentuó la variable económica, tratando de hacer el objetivo de la política pública la búsqueda de la racionalidad. Sin embargo, en los últimos años la complejidad de los problemas públicos ha incluido nuevas variables como los factores políticos, sociales y administrativos. Este enfoque permite analizar de una mejor manera problemas públicos que son atendidos mediante políticas públicas claras con el objetivo de atender una demanda social.

A nivel mundial, pero específicamente en Estados Unidos, la disciplina se volvió una manera de racionalizar la toma de decisiones públicas, sobre todo tomando en consideración el contexto económico que dificultaba la atención de todos los problemas con la misma eficiencia y eficacia. En ese país se dio importancia no sólo a la política, sino a su proceso y las diferentes etapas que hacen posible una decisión pú-

blica. Este éxito en el ámbito internacional permitió la adopción de la disciplina en México, como un campo de estudio que permitiría racionalizar la toma de decisiones y analizarlas a pesar del adverso contexto democrático del país.

Las políticas públicas, entendidas como la acción de los gobiernos frente a los problemas públicos⁶, se han convertido en objeto de estudio para la sistematización de su análisis. Mediante el análisis de políticas públicas se pueden entender las problemáticas sociales y mejorar la implementación de las mismas. Como bien lo menciona Giandomenico Majone, el “núcleo duro” de la política pública son los problemas públicos, que son el hilo conductor de la toma de decisiones.

Para propósitos de esta tesis, utilizaré la definición de Mauricio Merino sobre política pública: “intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica. Son decisiones transversales que regulan la actuación de los gobiernos.” Y dado que no todas las decisiones son políticas públicas, sí se entiende como tal a “aquellas que tienen el propósito de modificar el *status quo* mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público, mediante las decisiones de órganos representativos o ejecutivos del Estado.”⁷

La evolución de la administración pública tiene una relación directa con la evolución del Estado. En el siglo XIX se concibe un modelo de Estado liberal, como garante de derecho y árbitro de conflictos. Es ahí donde el enfoque tradicional burocrático tiene mayor relevancia. En el Siglo XX, el Estado de Bienestar busca la promoción del crecimiento y la igualdad social y surge el cuestionamiento de “hacia

⁶ Mauricio Merino, “Introducción”, en su libro *Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2013, p. 11.

⁷ Mauricio Merino, “Las políticas públicas: Orígenes y rasgos principales”, en su libro *Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2013, p. 17.

dónde orientar los recursos limitados de la administración pública para alcanzar mejores resultados y bienestar para las personas”. Es en este marco, en donde las políticas públicas tienen una fuerte relevancia.

Primero, la administración pública se entiende como una institución estatal, como un proceso administrativo y como una técnica de administración. Está inmersa en dicotomías, como la Weberiana, que se bifurca entre los fines políticos legítimos y los medios técnicos. La dicotomía planteada en 1887 por Wilson, en la que se distancia al político del administrador. Y la dicotomía de la decisión de fines públicos contra medios financieros. Dados los diversos objetos de estudio de la administración pública, el análisis de política pública y su estudio permite tener un solo objeto de estudio: las acciones de gobierno.

En 1971 Harold Lasswell en su libro *The Policy Orientation*⁸ formalizó el enfoque de políticas públicas que surgió posterior a la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de eficientar los recursos públicos. En este libro, se define que los “gobiernos son organizaciones que concentran el diseño y la implementación de acciones comunes para la sociedad y tienen un compromiso con los resultados”. Esta percepción es distinta a la que se tiene sobre la burocracia, que es un conjunto de órganos, estructuras y procedimientos rígidos. En la percepción de Merino la agenda pública no puede ser vista como una acción unilateral, sino un ejercicio cada vez más democrático y abierto. Cada política debería tener claros dos aspectos: los problemas a resolver y los resultados realizables.⁹

Para realizar un análisis de política pública se debe tener clara la definición del problema, es decir, la formulación de un diagnóstico de carencia o dificultades. Desde

⁸ Lasswell, Harold D. “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

⁹ M. Merino, *op. cit.*, pp. 34-35.

el inicio se debe tener claro que el problema puede ser solucionado. Con base en esto se requieren medios para afrontarlos y tener claridad de los resultados que la intervención del Estado tendrá para la sociedad.

En este contexto, la estrategia de movilidad en bicicleta de la ciudad surge como una política pública para atender problemas públicos específicos del medio ambiente, posteriormente de movilidad e incluso cambio climático, en la que se desarrollan los medios y estrategias para tener resultados tangibles en el crecimiento del uso de la bicicleta.

Con base en esto se justifica que la tesis utilice el enfoque de políticas públicas ya que no sólo busco explicar la teoría general de administración pública, sino que es un “acercamiento para estudiar los medios intelectuales, normativos, técnicos más adecuados para definir, diseñar y organizar la intervención del Estado.¹⁰” En este análisis se revisará la decisión pública de la implementación de una estrategia de movilidad en bicicleta, analizando su diseño, implementación y su capacidad de incidir en los problemas públicos. Se revisará la selección realizada en el marco de las últimas tres administraciones públicas del Gobierno de la Ciudad de México, tanto su evolución institucional, como su vinculación con la sociedad civil y la capacidad técnica desarrollada.

Características y riesgos principales de las políticas públicas

El primer paso para hacer una política pública es la selección del problema público a atender. Cuando hablamos de ciudades, la movilidad, la contaminación y la salud son los ejes rectores de diversas políticas públicas. Ahí resulta importante realizar los siguientes cuestionamientos: ¿Qué asunto se quiere resolver? ¿con qué medios? ¿hasta

¹⁰ *Ibid.*, p. 36.

qué punto? ¿qué resultados se obtendrán? ¿qué cambios institucionales se requieren para lograrlo?

De acuerdo con Ives Meny y Jean Claude Thoenig, en *Las políticas*, “desde el punto de vista de un análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos en un momento dado, en un contexto dado, por lo que se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.¹¹

Las políticas públicas no pueden ser acciones privadas, sino que tienen que contribuir al bien común y son decisiones públicas con una carga de valor. “Cada una privilegia posiciones políticas, modifica el mapa de los intereses y afecta expectativas, otorga pérdidas y ganancias, las cuales se distribuyen entre los diversos actores” Esto se entiende como la orientación normativa, valores que justifican los fines perseguidos, bien descritos por Meny y Thoenig,¹² mismos que se ven bien reflejados en la movilidad en bicicleta de la ciudad, los cuales tienen una fuerte carga de valor y cambia el *estatus quo*.

Toda decisión que provenga del poder público tiene legalidad, poder político y un factor coercitivo, es decir, normas jurídicas que sostienen la operación del gobierno. A pesar de que el gobierno tiene diversos programas y leyes, no todos ellos son políticas públicas. Con base en la descripción de Merino para tener una política pública se requieren las siguientes características mínimas: líneas de acción conectadas, definición previa y precisa de un problema público, argumentación clara del modo de intervención, compromiso con los resultados y un lapso específico de tiempo.

¹¹ Ives Meny y Jean Claude en, Mauricio Merino, “Las políticas públicas: Orígenes y rasgos principales”, en su libro *Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2013, pp. 89-90.

¹² *Loc. Cit.*

Finalmente, también requiere la incorporación de individuos y grupos sociales, que tengan injerencia en la solución del problema a atender.¹³

Esta fórmula de análisis permitirá revisar el desarrollo de la política pública de movilidad en bicicleta para el Gobierno de la Ciudad de México y su evolución a través del sexenio de Andrés Manuel López Obrador como un primer paso para salir de una demanda pública. El de Marcelo Ebrard en el que se creó la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, que fue un diagnóstico para la formulación de la política con valores, metas y resultados. Y finalmente, el periodo de Miguel Ángel Mancera en el que se logró la institucionalización a través de un marco normativo claro para incrementar la capacidad del Gobierno para la implementación de la política.

La argumentación para incrementar la cadencia de la política pública y sobrepasar las restricciones burocráticas

La argumentación y la comunicación son aspectos que le dan relevancia a las políticas públicas, más allá del proceso, ya que permiten evidenciar los beneficios de la misma. El proceso de argumentación incrementa a las personas convencidas de una política y al mismo tiempo reduce el número de opositores a la misma. Hoy que la mayor parte de las políticas de la ciudad se desarrollan en un régimen democrático, es fundamental la apertura de los hacedores de políticas públicas a un diálogo con la sociedad civil. La comunicación tiene un rol relevante para garantizar la persuasión de la atención que recibe determinado problema público, misma que ha tenido altibajos en lo que se refiere a la movilidad en bicicleta.

Para fines teóricos de esta tesis utilizaré como base la racionalidad pública de la política de Giandomenico Majone, quien establece que el enfoque de toda política

¹³ *Íbid.*, p. 40.

no sólo recae en la racionalidad técnica, “sino que la racionalidad política es una racionalidad comunicativa pública. Asimismo, muestra que la política es más que la decisión de gobierno y que toda tiene una intencionalidad y agenda comunicativa.¹⁴” Como bien menciona Luis F. Aguilar, la teoría de Majone nos ha hecho entender que la política pública no es sólo la decisión en sí, sino un proceso decisorio complejo en el que participan diversos actores y es la capacidad argumentativa la que la fortalece o la debilita.

Hoy que tenemos un régimen democrático en la Ciudad de México tomar en consideración una política abierta al diálogo resulta un factor de éxito. Para todo problema público y su aparición en la agenda se tienen opositores y defensores de la misma. Es en esta diversidad que el diálogo permite obtener un consenso público para fortalecer la continuidad y la ejecución positiva de la acción pública.

“Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren explicarse, argumentarse, difundirse entre el público y, además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y despertar el consenso entre los ciudadanos. Una política pública no cierra bien su proceso y ciclo, aun en el supuesto de que haya sido tecnoeconómicamente correcta y eficiente, si no se comunica oportuna y persuasivamente a ciudadanos, organizaciones y por su importancia a los medios de comunicación” Luis F. Aguilar, Introducción, *Giandomenico Majone, evidencia, argumentación y formulación de política pública*, p. 25, 1989.

En esta misma línea, Giandomenico Majone formula el concepto de núcleo, los valores y la argumentación que fortalecerán la política pública con el paso del tiempo.

¹⁴ Giandomenico Majone, “Introducción”, en su libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 24.

Una vez definido el problema público es necesario tener una posición clara sobre los valores que defenderán la política pública desde su diseño. Los funcionarios públicos se sostendrán con estos valores y son los que permitirán sobrepasar las restricciones institucionales que se les presentan.¹⁵ La determinación clara de valores es fundamental para trascender administraciones y poder argumentar en favor del núcleo de la política pública. Estos dos enfoques son fundamentales para poder entender la trascendencia de la movilidad en bicicleta a lo largo de las administraciones y permitirán explicar factores de éxito para su diseño, formulación e implementación.

El cambio institucional: el gran fondo de la bicicleta.

Otro aspecto para entender la evolución de la política pública de movilidad ciclista es el entorno institucional y su evolución en los últimos años. Como bien menciona Merino, las políticas públicas forman la parte de su tiempo histórico, su entorno institucional y las redes sociales en las que se inscriben¹⁶. Para retomar el tema de cambio institucional empleo la teoría de Mahoney y Thelen como base.

Ellos, a diferencia de los teóricos del institucionalismo histórico o la sociología de las instituciones, consideran que los cambios en las instituciones se dan de manera gradual y con características específicas y no sólo mediante un cambio abrupto. Los autores explican de manera conceptual los elementos relevantes para explicar el cambio institucional como son el contexto político, la forma de las instituciones, el tipo de agente dominante de cambio y las estrategias de éstos para alcanzar el cambio. Con esta teoría analizaré a lo largo de los tres sexenios de gobiernos de la Ciudad de

¹⁵ M. Merino, “El proceso de las políticas públicas: Las condiciones del éxito”. *op. cit.*, p. 114.

¹⁶ M. Merino, “El análisis de las políticas públicas: los prolegómenos”, *op. cit.*, p. 53.

México cuáles han sido los tipos de cambio institucional, así como el rol de los agentes inmersos en el cambio —específicamente de las Secretarías del Medio Ambiente—, el contexto político de cada sexenio y para terminar, las coaliciones que se han formado. Todo esto para lograr entender el éxito de las políticas públicas de movilidad en bicicleta como las conocemos hoy en día y poder lograr un modelo propuesto ante el cambio de gobierno¹⁷.

Gobernanza y las redes: más allá del gobierno, actores no gubernamentales

La Gobernanza es un instrumento central que permite a diferentes actores involucrarse en el proceso de definición de objetivos y la rendición de cuentas¹⁸. Esta perspectiva resulta de gran utilidad para los objetivos de esta tesis, en la que la política de movilidad en bicicleta, no se puede entender desde un aspecto tradicional de la administración pública, sino como una interacción entre los diversos actores gubernamentales, sector privado y sociedad civil.

En la gobernanza las redes son el elemento clave para la actuación gubernamental. “El acto de gobernar consiste en direccionar la economía y poner a prueba las capacidades institucionales para revisar una gama de opciones para decidir el rumbo”¹⁹. La colaboración con el sector privado, entendido no sólo como empresas sino las organizaciones sociales y otros actores no gubernamentales, se vuelve más relevante. La administración pública deja de verse como un ente autónomo, como se consideraba en el modelo tradicional.

¹⁷ James Mahoney y Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change Amiguity, Agency and Power*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, p. 15

¹⁸ María del Carmen Pardo, *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 85

¹⁹ Aguilar, Luis F. (Comp), “Introducción”, *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, 2010, p. 16.

Hay una clara evolución en la naturaleza de la administración pública y la gobernanza y su análisis enfatiza a los actores no gubernamentales y su incidencia en las políticas públicas. Sin embargo, a pesar de la relevancia de quienes participan desde la trinchera de la sociedad civil, se sigue entendiendo al Estado como el encargado de supervisar la correcta implementación de las políticas y la definición de sus objetivos. El Estado se convierte en un interlocutor o facilitador entre la sociedad y sus actores no gubernamentales²⁰.

Una de las características de la gobernanza recae en la toma de decisiones, ya que como señala B. Guy Peters, cada decisión debe ser en alguna medida discutida y negociada²¹ para garantizar la apertura y democracia en el marco de la aprobación de las organizaciones del sector privado. Los funcionarios de bajo nivel tienen mayor incidencia en la toma de decisiones. Son estos quienes se encuentran facultados para recurrir a las organizaciones de la sociedad civil y así contribuir al proceso de gobierno, lo cual permite “concebir una visión más positiva y confiable de los funcionarios de gobierno”²².

Otra de las características de la gobernanza consiste en procesos más abiertos e innovadores para brindar soluciones, es decir, se cuenta con un diseño institucional más flexible que cuenta con decisiones susceptibles a la negociación. La función pública cambia en sus sistemas burocráticos, alejándose de la concepción jerárquica, vertical, permanente y estática del modelo tradicional. “Los sistemas de personal del

²⁰ J.S. Hall, “Reconsidering the Connection between capacity and governance”. *public organization review*, num. 2, 2002, pp. 23-44

²¹ B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo, *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 87

²² *Loc. cit.*

gobierno deben ser mucho más flexibles y estar más abiertos a toda una gama de convenios profesionales y de administración”²³.

En palabras de Peters, el modelo de gobernanza requiere que el gobierno sea el ente rector ya que la auto-organización de las redes no necesariamente resulta en acciones efectivas:

“La capacidad de auto-organización de las redes no parece ser tan grande como se dice, por lo que, para que pueda producirse una acción efectiva, debe haber alguna forma de señalarles un rumbo y un propósito comunes. En un régimen democrático, las funciones de definición de metas y rendición de cuentas corresponden inherentemente al gobierno y sus agentes —burocracia pública.”

Se asume que un sistema democrático facilita la implementación de un enfoque de gobernanza ya que la representatividad le da legitimidad al Estado de ejercer su autoridad frente a organizaciones de la sociedad civil. El éxito de la burocracia en el modelo de gobernanza se refiere a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil y se convierte en administrador de las redes para definir las políticas²⁴. Como bien señala María del Carmen Pardo,²⁵ la incidencia de los funcionarios en las políticas públicas tiene diferente relevancia dependiendo del enfoque.

La perspectiva de gobernanza será fundamental para comprender la generación de redes que se ha desarrollado en la implementación de políticas públicas de impulso a la movilidad ciclista. A través de la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista se han tejido redes de colaboración con Organizaciones No Guber-

²³ Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 91.

²⁴ B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo, *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 93.

²⁵ María del Carmen Pardo, *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 9-19.

namentales, grupos de la sociedad civil e incluso vecinos, quienes han colaborado para la aplicación de estas decisiones públicas, teniendo una burocracia mucho más dinámica y abierta. El enfoque de gobernanza dará una mejor perspectiva sobre el desarrollo de las políticas públicas ciclistas que han ocurrido en la Ciudad de México.

El enfoque de gobernanza de B. Guy Peters, en *Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles*, nos permitirá tener el acercamiento teórico para esta tesis. En este enfoque se entiende que las características inherentes de la gobernanza, desde la perspectiva gubernamental, son la democracia y la institucionalización. También que la sociedad civil debe tener una red de actores organizados, quienes en mayor grado inciden en la toma de decisiones, más que los ciudadanos activos.

Las políticas públicas de movilidad en bicicleta se pueden analizar desde la perspectiva de gobernanza, por el involucramiento y la alta participación de la sociedad civil y así como la creación de redes. El sistema administrativo analizado se visualiza no sólo desde el ángulo de la gestión de los programas y la toma de decisiones, sino también desde el punto de vista del manejo de las interacciones con los actores del sector privado y con los clientes de dichos programas²⁶. Analizaré el papel de la Secretaría del Medio Ambiente y su colaboración con ciclistas y sus redes en la sociedad civil, para obtener una visión más amplia de la movilidad en bicicleta de la Ciudad de México.

²⁶ B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo, *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 69.

Estrategias políticas para el éxito de políticas de transporte

En los últimos años las ciudades han vivido una tendencia por promover modos alternativos de transporte, en los que se incluye la inversión en modos masivos y no motorizados. En este contexto, el cambio en el paradigma de la movilidad ha generado una nueva forma de analizar de estas políticas públicas urbanas. Es por ello que la determinación de los factores de éxito que han permitido la implementación y la permanencia de las mismas es útil para otras ciudades que tengan la intención de poner en marcha estrategias que reduzcan el uso del automóvil particular.

En este contexto *Harvard Graduate School of Design* (GSD Harvard) analizó ocho casos de políticas públicas de transporte urbano que fueron disruptivas y transformaron el contexto de movilidad de las ciudades en las que se implementaron. Con base en estos estudios desarrolló una herramienta llamada *TUT-POL, Transformando el Transporte Urbano, el rol del liderazgo político* (*Transforming Urban Transport - The Role of Political Leadership*). Esta herramienta examina las condiciones favorables y las restricciones espaciales, políticas y económicas para construir un urbanismo sustentable. El modelo tiene un enfoque en políticas innovadoras de transporte, analizando las acciones de la ciudadanía, las autoridades, el sector privado, a través del análisis de las condiciones, conflictos y coaliciones²⁷.

El objetivo de la herramienta fue analizar el por qué, cómo y qué se ha hecho en las diferentes ciudades para poder alcanzar exitosas políticas de movilidad que resultan innovadoras ante el contexto social y político. Al analizar los factores determinantes da referencia para otras ciudades y la implementación de políticas. Se estudiaron ocho casos diferentes de las siguientes ciudades: Nueva York, Ciudad de México,

²⁷ Diane Davis, “Transforming Urban Transport”, <http://www.transformingurbantransport.com/strategies-and-tactics/>, consultado el 25 octubre de 2018.

París, Viena, San Francisco, Seúl, Estocolmo y Los Ángeles. En cada una de estas ciudades se analizaron políticas de gestión del uso del automóvil, promoción del modelo de transporte público, gestión del estacionamiento, adecuaciones viales para peatones y ciclistas, entre otros.

La herramienta tiene aplicación práctica en otras políticas públicas, pero lo más importante, facilita la adopción y la implementación de políticas innovadoras para el mejoramiento del transporte en otras ciudades en el mundo y da la pauta para desarrollar políticas de gobernanza urbana²⁸. Es en este marco, realizo el análisis de política pública de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México, para determinar los factores de éxito, las alianzas, las restricciones y las características específicas del contexto político, espacial y social que fueron determinantes y habilitadores de la implementación exitosa. La aplicación de esta herramienta ya se realizó para el caso de Metrobús en su línea 1, por lo que el análisis de la política pública ciclista robustecerá la metodología y las conclusiones de la herramienta diseñada por Diane Davis.

Para el caso de la movilidad en bicicleta de la Ciudad de México analizaré las cinco acciones claves para que una política de transporte resulte exitosa. Primero, analizar la agenda y encontrar el momento correcto para su formulación. Segundo, enmarcar la política pública más allá del contexto de transporte y buscar otras agendas que lo fortalezcan. Tercero, la integración del *expertise* técnico para fortalecer la capacidad de implementación. Cuarto, realizar un mapeo de actores, identificando quiénes se encuentran a favor y quienes en contra y el poder político de cada uno frente a la estrategia. Finalmente, trabajar desde diferentes niveles de gobierno para garantizar

²⁸ *Ibid.*

que la política pública permee desde el nivel operativo hasta el más alto nivel²⁹. Estas cinco perspectivas determinarán cuáles han sido realmente los factores de éxito y cuáles son sus retos ante el inminente cambio de gobierno.

²⁹ *Ibid.*

CAPÍTULO II: MANTENIENDO LA CADENCIA: LA MOVILIDAD EN BICICLETA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

En sus más de 200 años de invención, la bicicleta se ha convertido en un transformador social, urbano y de diseño. La libertad generada durante su uso ha tenido un impacto positivo en diferentes áreas que van, desde aspectos cotidianos como la movilidad, hasta aspectos como el género, al haber sido un emancipador de la mujer en el siglo XIX. La bicicleta tiene muchas aristas positivas para la salud, la movilidad, la eficiencia, la economía y el medio ambiente. Todos estos factores han determinado el regreso de las bicicletas a las ciudades como un elemento democratizador del espacio público y un ingrediente fundamental para transformar el urbanismo de los espacios que habitamos.

Este invento que en el siglo XIX transformó a la humanidad, hoy en el siglo XXI transforma a la Ciudad de México en una megalópolis que le apuesta a un modo de transporte sustentable y saludable. La bicicleta, transporte que cuestiona el *status quo* actual de la movilidad, incide directamente para lograr una ciudad resiliente y combatir los efectos del cambio climático.

Este capítulo tiene como objetivo hacer un recorrido histórico de la bicicleta, así como una descripción de las políticas públicas desarrolladas en la Ciudad de México en los últimos años. Haré un recuento histórico desde la invención de la bicicleta, su impacto en la vida urbana y social de la humanidad, hasta las actuales tendencias de impulso de políticas urbanas para la promoción de su uso como modo de transporte en nuestro país y a nivel mundial. Además, explicaré la llegada de la bicicleta a México y la capital. Finalmente, desarrollaré las razones por las que la bicicleta tiene un área de oportunidad en el contexto urbano de la Ciudad de México.

Como parte de este capítulo realizaré un recuento histórico de las diferentes etapas de la promoción de la bicicleta como modo de transporte en la capital. Comenzaré con el sexenio de Andrés Manuel López Obrador y la Ciclovía de la Ciudad de México. Seguiré con, el sexenio de Marcelo Ebrard Casaubón el cual abrió una clara ventana de oportunidad para la implementación de una política pública y la creación de la estrategia de movilidad ciclista. Finalmente, explicaré las acciones realizadas en el sexenio de Miguel Ángel Mancera Espinosa, las políticas implementadas, la continuidad y el fortalecimiento legal y administrativo.

Haré el análisis mediante un enfoque teórico, documental y con entrevistas a funcionarios públicos y actores de la sociedad civil que tuvieron una incidencia directa a lo largo de la historia de la política pública de movilidad en bicicleta de la Ciudad de México, con el objetivo de analizar las coaliciones generadas, los factores determinantes y los hitos identificados a lo largo de estos años. Para la recopilación de toda la información técnica del contexto de la Ciudad de México tomaré como referencia los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, el libro del Manuel Suárez Lastra “Bicicletas para la ciudad” y el libro “CDMX: Hacia una ciudad ciclista”, así como los libros de gobierno, programas generales de desarrollo, programas sectoriales e informes de gobierno de los diferentes sexenios.

La bicicleta su invención: la modificación del contexto social y urbano

El 10 de abril de 1815 el volcán Tambora hizo erupción en Indonesia³⁰, este hecho es el antecedente directo de la invención de la bicicleta. Lo relevante no es la erupción, sino los efectos adversos que tuvo para la población de la época, hubo afectaciones

³⁰ Admin, “Ojos curiosos”, Junio 2018, <http://ojoscuriosos.com/bicicleta/>, consultado el 30 de octubre de 2018.

directas a todos los continentes y se considera uno de los desastres naturales más destructivos de la humanidad. En el caso de Europa, la erupción afectó directamente la producción agrícola y ganadera, encareciendo la vida y la alimentación. Los caballos eran uno de los principales modos de transporte de la época, que se convirtieron en alimento para subsanar la hambruna que se padecía.

En este contexto, en 1817 el barón Karl Von Drais en Alemania construye la primera bicicleta, también conocida como *draisiana*.³¹ El velocípedo era una herramienta que no tenía dos ruedas y se tenía que correr para poder utilizarla, para reemplazar al caballo como modo de transporte. “Drais reportaba que una persona podría manejar a ocho o nueve millas por hora e incrementar su velocidad en bajada”³². A partir de este momento comenzó el perfeccionamiento del velocípedo a la bicicleta moderna.

En los siguientes años se realizaron cambios en las características de la bicicleta como la inclusión de pedales que modificó la velocidad de la bicicleta. En 1860 el francés Pierre y Ernest Michaux inventó una bicicleta con una rueda delantera atada a los pedales, lo que incrementó la velocidad. En 1845 Robert Thompson creó las primeras llantas de goma, unos años después, en 1888, John Dunlop crearía las llantas de goma rellenas de aire y Goodyear en 1927 inventaría las cámaras de bicicletas³³.

Es hasta 1887 que se inventa la bicicleta de seguridad, que es la más semejante a las bicicletas modernas. Esta bicicleta ya incluye frenos, cadena, pedales y llantas de la misma rodada, lo que permitió la masificación del uso de la bicicleta³⁴ para todos los contextos sociales y económicos. En menos de una década, la producción de bici-

³¹ Macy, Sue, *Wheels of change: how women rode the bicycle to freedom (With a few flat tires along the way)*, National Geographic, 2011, p. 14.

³² *Ibid.*, p. 15

³³ Tiahoga Rouge, “*Documental La Bicicleta*”, México, 2017.

³⁴ S. Macy, *op. cit.*, p. 22

cletas se volvió una industria fructífera a nivel mundial. En 1895, de acuerdo al New York Times, en Estados Unidos se produjeron medio millón de bicicletas y para 1896 alcanzó el millón de bicicletas anualmente³⁵.

La bicicleta ha incidido directamente en aspectos históricos fundamentales para nuestro contexto actual. No sólo al convertirse en una alternativa de movilidad ante la crisis después de un desastre natural, sino en la transformación de nuestras ciudades. Gran parte de las vialidades se pavimentaron por la invención de la bicicleta ya que las calles de tierra o piedra, no resultaban sencillas para su uso³⁶. Su masificación también creó una nueva industria que era una importante fuente de empleo.

Finalmente, pero no menos importante, la bicicleta transformó el rol de las mujeres en la vida pública, tal y como la conocemos ahora. Gracias al uso de la bicicleta, muchas mujeres de la época pudieron comenzar a ocupar espacios que previamente eran ocupados por hombres. Asimismo, se modificó la manera de vestir de las mujeres, quienes empezaron a utilizar pantalones —bloomers—, en lugar de vestidos. Y resulta fundamental destacar que no menos importante fortaleció el movimiento sufragista estadounidense e inglés. La sufragista Susan B. Anthony en 1896, mencionó que “la bicicleta ha hecho más por la emancipación de la mujer, que cualquier otra cosa en el mundo”. Lo que para los hombres fue un invento más para su uso, para las mujeres implicó una transformación en su estilo de vida, la manera de vestirse e incluso la manera de dirigirse en el espacio público³⁷.

³⁵ *Ibid.*, p. 25.

³⁶ Carlton Reid, *Roads were not built for cars: how cyclists were the First to Push for Good Roads and Became the Pioneers of Motoring*, Washington, D.C., Island Press, 2015.

³⁷ S. Macy, *op. cit.*, p. 48

La movilidad en bicicleta y sus tendencias en el contexto mundial

Aunque la bicicleta incidió directamente en el siglo XIX y XX en la historia de la humanidad, la invención del automóvil desplazó los efectos positivos que tenía el velocípedo. La producción en masa del automóvil impulsada por Henry Ford acercó el automóvil a las masas y cambió el desarrollo centrado en las personas por un desarrollo urbano centrado en el automóvil.

La masificación del uso del automóvil modificó la manera en la que se diseñan las ciudades, creando vialidades más amplias, la creación de las banquetas como un espacio para los peatones segregados de los autos, incluso una cultura del automóvil con la expansión de estacionamientos y autoservicios diseñados para el ingreso de este vehículo. Este desarrollo ha tenido externalidades negativas de su uso, como son los accidentes viales, la contaminación, congestión y expansión desmedida de las ciudades.

En 1970 los habitantes de ciudades europeas comenzaron a protestar por los accidentes viales y la contaminación y se volvieron más conscientes de la crisis energética de la época. De acuerdo con Iván Illich, en el marco de la crisis, se popularizó el estudio de la contaminación ambiental y la ecología. Esta crisis llega a América Latina en 1973³⁸. La eficiencia de la bicicleta se ha reflexionado en diferentes ámbitos, en especial, se ha discutido el aprovechamiento de la energía producida por el cuerpo humano durante su uso. Con el contexto de la crisis energética actual, se requiere de modos de movilidad que sean mucho más amigables con el medio ambiente y que no impliquen el uso de energía externa. Una de las principales reflexiones al respecto es la de Iván Illich en *Energía y Equidad*. Él reflexiona sobre el uso indiscriminado de la energía para mover a las personas. Explica que el movimiento mecá-

³⁸ Iván Illich, *Energía y Equidad, Obras reunidas I*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 327

nico de estas debería ser suficiente para el uso de la energía. Esto significaría que todos tendríamos la misma oportunidad de aprovechamiento de energía ya que no requeriríamos de otro impulso energético para movernos.

De estas reflexiones, Illich concluye que la bicicleta es el medio más eficiente para este dilema entre energía y equidad. Para el autor, el uso de la bicicleta depende de la energía individual al utilizar la energía metabólica disponible. Además, este medio es tres o cuatro veces más veloz que un peatón y ayuda a recorrer distancias determinadas, teniendo un rendimiento considerable. Otra de las ventajas de las que habla Illich, es el aprovechamiento del espacio, no solo en movimiento, sino también estacionadas³⁹.

Una persona en una bicicleta tiene la capacidad de recorrer mayores distancias, en menos tiempo, ocupando menos espacio, con una inversión mínima y sobre todo con un mínimo de energía metabólica. “El hombre con bicicleta se convierte en dueño de sus propios movimientos, sin estorbar al vecino.”⁴⁰ La bicicleta permite a cada uno controlar el empleo de su propia energía, he ahí la eficiencia de este medio.

Es en esta discusión de energía y problemática urbana donde se comienzan a desarrollar políticas que enaltecen la bicicleta como una solución frente a estas externalidades. De acuerdo con Manuel Suárez, el desarrollo de infraestructura para bicicletas comenzó en Europa en la década de 1970 con el fin de reducir la mortalidad provocada por los accidentes vehiculares así como para disminuir la contaminación

³⁹ “Para que 40 000 personas puedan cruzar un puente en una hora moviéndose a 25 km por hora, se necesita que éste tenga 138 m de anchura si viajan en coche, 38 m si viajan en autobús y 20 m si van a pie; en cambio, si van en bicicleta, el puente no necesita más de 10 m de anchura. Únicamente un sistema hipermoderno de trenes rápidos, a 100 km por hora y sucediéndose a intervalos de 30 segundos podría pasar esta cantidad de gente por un puente semejante en el mismo tiempo.” Iván Illich, “Energía y Equidad”, en Valentina Borremans, Javier Sicilia (revs.), *Iván Illich: Obras reunidas I*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 353.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 354.

atmosférica.⁴¹ Estas políticas tuvieron resultados exitosos, como la reducción del 40% de sus emisiones. De acuerdo a Andersen⁴², en algunas ciudades la bicicleta ha alcanzado casi el 15% del total de viajes de las ciudades. Hoy en día, los Países Bajos y Dinamarca son referencia a nivel mundial por el uso de la bicicleta y la prioridad de políticas públicas desarrolladas para este modo de transporte.

En la actualidad, más allá de esas ciudades europeas, diferentes regiones del mundo están regresando la bicicleta a sus ciudades y están fomentando su uso como modo de transporte. A 200 años de su invención, la bicicleta vuelve a tener vigencia en la agenda pública y se convierte, de nueva cuenta, en una herramienta de cambio, especialmente de sustentabilidad y movilidad. En el siglo XXI ha habido un énfasis en ciudades europeas, americanas y latinoamericanas de políticas públicas para el impulso del uso de la bicicleta.

La agenda internacional de cambio climático y de planeación urbana apunta una de sus directrices al impulso de modos de transporte no motorizados y cero emisiones. Se está regresando a la bicicleta como una estrategia clave para reducir los impactos del cambio climático, como uno de los medios para alcanzar el Acuerdo de París a 2020, una medida para mejorar la seguridad vial en el marco del Decenio de la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁴³, un factor para la Nueva Agenda Urbana declarada en Hábitat III en Quito⁴⁴ y sobre todo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sustentable adoptados en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Uni-

⁴¹ Manuel Suárez, Carlos, Galindo-Perez Carlo, *et.al*, *Bicicletas para la ciudad: una propuesta metodológica para el diagnóstico y la planeación de infraestructura ciclista*, México, UNAM – Instituto de Geografía, 2016, pp. 15-16.

⁴² T. Andersen, “Safe routes to school in Odense, Denmark”, en *op.cit.*, p. 16.

⁴³ World Health Organization, *Plan Mundial para el decenio de la seguridad vial 2011-2020*, http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/plan_spanish.pdf, consultado el 3 de octubre de 2018.

⁴⁴ ONU, *Nueva Agenda Urbana: Habitat III*, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>, consultado el 8 de octubre de 2018.

das.⁴⁵ La bicicleta ha tomado relevancia internacional. El pasado 12 de abril de 2018 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró el 3 de junio como el día mundial de la bicicleta.⁴⁶

En 2011 se creó el índice *Copenhagenized*, el cual mide la factibilidad del uso de la bicicleta como modo de transporte urbano en las ciudades. Con base en catorce parámetros se establece cuáles son las mejores ciudades para pedalear tomando en consideración la planeación urbana, el reparto modal, la representación de género, la cultura de respeto, la infraestructura, los grupos ciclistas, la aceptación social, entre otros. En 2017 se consideraron las mejores cinco ciudades para pedalear Copenhague, Utrecht, Ámsterdam, Estrasburgo y Malmo. Aún las urbes más avanzadas en este rubro siguen estando en Europa, sin embargo, ha habido un avance fundamental en ciudades como Nueva York, Montreal, Santiago, Buenos Aires y Ciudad de México.

De acuerdo con la Unión de Ciclistas Europeos, las ciudades a nivel mundial están retomando el impulso: más de 70 ciudades han establecido un objetivo para incrementar el número de ciclistas y su reparto modal. Esto a través de políticas públicas que incentiven el uso de la bicicleta mediante la construcción de infraestructura, una red de ciclovías seguras, la implementación de bicicletas públicas, entre otros. Con base en su reporte, un impulso estratégico del uso de la bicicleta a nivel mundial podría repercutir “en el ahorro de 6 trillones de dólares anuales y la reducción del 10% de las emisiones de CO₂ para 2050”⁴⁷.

⁴⁵ European Cyclist Federation, Cycling delivers on the global goals https://ecf.com/sites/ecf.com/files/The%20Global%20Goals_internet.pdf, consultado el 8 de octubre de 2018.

⁴⁶ ONU General Assembly, *World Bicycle Day*, https://ecf.com/sites/ecf.com/files/civicrm/persist/contribute/files/A-72-L.43_World%20Bicycle%20Day.pdf, consultado el 8 de octubre de 2018.

⁴⁷ European Cyclist Federation, Cycling delivers on the global goals https://ecf.com/sites/ecf.com/files/The%20Global%20Goals_internet.pdf, consultado el 8 de octubre de 2018.

Finalmente, la declaración del Día Mundial de la Bicicleta, en la septuagésima segunda sesión de la Asamblea General de la ONU, establece una agenda mundial con miras al impulso del uso de este modo de transporte. En primera instancia, se reconoce “la singularidad, la longevidad y la versatilidad de la bicicleta, que lleva en uso dos siglos y que constituye un medio de transporte sostenible, sencillo, asequible, fiable, limpio y ecológico que contribuye a la gestión ambiental y beneficia la salud”.⁴⁸ Asimismo, se resalta su papel para la sustentabilidad y su impacto para el consumo responsable y sostenible. En este contexto, a todos los miembros de la ONU se les invita a formalizar el 3 de junio como el Día Mundial de la Bicicleta y se les alienta a las siguientes acciones:

“Primero, que otorguen una atención especial a la bicicleta en las estrategias de desarrollo intersectoriales y a que la incluyan en las políticas y los programas de desarrollo internacionales, regionales, nacionales y subnacionales, según proceda; Segundo, a mejorar la seguridad vial y a integrarla en la planificación y el diseño de infraestructuras sostenibles de movilidad y transporte, en particular mediante la adopción de políticas y medidas dirigidas a proteger y promover activamente la seguridad peatonal y la movilidad en bicicleta, con miras a obtener resultados más amplios en materia de salud, en particular la prevención de lesiones y enfermedades no transmisibles. Tercero, a poner de relieve y promover el uso de la bicicleta como medio para fomentar el desarrollo sostenible, reforzar la educación de los niños y los jóvenes, incluida la educación física, promover la salud, prevenir las enfermedades, fomentar la tolerancia, el entendimiento y el respeto y facilitar la inclusión social y la cultura de paz. Cuarto, a adoptar las mejores prácticas y los medios para promover la bicicleta

⁴⁸ ONU General Assembly, *World Bicycle Day*, https://ecf.com/sites/ecf.com/files/civicrm/persist/contribute/files/A-72-L.43_World%20Bicycle%20Day.pdf, consultado el 8 de octubre de 2018.

entre todos los miembros de la sociedad y, a este respecto, acoge con beneplácito las iniciativas encaminadas a organizar marchas de bicicletas en los niveles nacional y local como medio de fortalecer la salud física y mental y el bienestar y desarrollar una cultura de la bicicleta en la sociedad.”⁴⁹

En este marco, la bicicleta a nivel internacional ha permeado, a diferentes escalas, esferas de la agenda como son la movilidad, sustentabilidad, seguridad vial, salud, educación, resiliencia. Hoy, los Estados Miembros de la ONU tienen una resolución que cumple e integra la bicicleta en sus agendas. Es en este marco, que México y específicamente la Ciudad de México ha encontrado una ventana de oportunidad para el fomento de este modo de transporte.

La bicicleta en México y su llegada a la ciudad

El final del siglo XIX y principio del siglo XX fueron ejemplos de la modernización e industrialización mexicana. En 1889, durante el Porfiriato, llega la bicicleta al país importada de Estados Unidos y Europa, tal y como la conocemos hoy en día. De acuerdo a un conteo, en 1896 en la Ciudad de México⁵⁰ había alrededor de 800 bicicletas y para inicio del siglo XX se contabilizaban 3,797 bicicletas⁵¹. Su uso era primordialmente para la aristocracia y era un símbolo de modernidad.

Con la modernización e industrialización de la ciudad en esta época y la llegada del automóvil, la bicicleta quedó rezagada como modo de transporte y solo fue utilizada como forma de empleo. “Cuando la ciudad se rindió al automóvil, en las décadas en que el paisaje quedó subordinado a las urgencias del autotransporte, la bicicleta

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Tiahoga Rouge, “*Documental La Bicicleta*”, México, 2017.

⁵¹ Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Transporte y Vialidad Gobierno de la Ciudad, “Cinco siglos de transporte en la ciudad de México”, 9 de octubre de 2012, https://web.archive.org/web/20130613053924/http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/cinco_siglos_de_trasporte_en_la_ciudad_de_mexico/_rid/71?page=2 consultado el 10 de octubre de 2018.

perdió sus prestigios porfirianos: fue arrinconada como herramienta de trabajo de panaderos, lecheros, carteros, cobradores y repartidores de periódicos”⁵².

Con el modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones, la producción nacional de bicicletas se volvió un sector relevante. Esto tuvo influencia para muchas personas que llegaban del campo a la ciudad y optaban por la venta de productos en bicicleta, una opción viable para auto emplearse en la Ciudad de México. En este periodo, los oficios en bicicleta son los que tienen mayor importancia dentro de los tipos de vendedores. Asimismo, hubo una fuerte expansión de la industrialización y la producción de manufacturas internas⁵³, lo que abarata los costos de las bicicletas. La producción interna de bicicletas tiene un auge y se crean marcas como BIMEX, Benito, Turbo Y Cóndor⁵⁴. Mismas que en 1982, crean la ANAFABI (Asociación Nacional de Fabricantes de Bicicletas).

El contexto chilango: su desarrollo urbano-ambiental y la promoción de la movilidad ciclista, el por qué sí.

Las características de la Ciudad de México cumplen con los requisitos fundamentales para poder promover el uso de la bicicleta como modo de transporte. Durante años, el desarrollo urbano y ambiental se enfocó en promover los modos de transporte motorizados, sin embargo, las condiciones geográficas, topográficas y climatológicas del Valle de México hacen factible la implementación de modos de transporte no motorizado para su uso cotidiano.

⁵² Héctor de Mauleón, “En Bicicleta”, 27 de febrero de 2010, <http://impreso.milenio.com/node/8726588>, consultado el 11 de octubre de 2018.

⁵³ Lustig, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 2002, 307 p. Cap. 1: “La génesis de la crisis de 1982”, p. 41.

⁵⁴ Asociación Nacional de Bicicletas ANAFABI, <http://www.anafabi.com.mx/>, consultado el 10 de octubre de 2018.

A continuación se describen con base en la Encuesta Origen Destino, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México y los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta las condiciones que permitieron la formulación de acciones para promover su uso. Asimismo, se tomará en consideración el libro “Bicicletas para la Ciudad”, de Manuel Suárez Lastra del Instituto de Geografía de la UNAM, el cual da un acercamiento a la movilidad ciclista y su planeación.

Para determinar la factibilidad técnica del fomento al uso de la bicicleta se requiere un análisis desde tres trincheras: territorial —incluye factores urbanos y geográficos—, social y económica. Con base en la Encuesta Origen Destino 2017, la Zona Metropolitana del Valle de México se compone de 16 alcaldías y 58 municipios conurbados,⁵⁵ siendo la Zona Metropolitana más grande del país.

La Ciudad de México tiene una extensión geográfica de 1,490 km² de los cuales el 60% es suelo de conservación y el 40% suelo urbano⁵⁶. Con base en lo establecido por el Instituto de Geografía de la UNAM, una de las condiciones fundamentales para fomentar el uso de la bicicleta es la topografía, en este sentido “46% de la superficie de la Ciudad de México cumple con el requerimiento de pendiente del terreno para promover el uso de la bicicleta si se toma como base el criterio internacional de una pendiente no mayor a 6%.”⁵⁷ En este sentido, la zona central es la que tiene el mayor potencial para fomentar el uso de este modo de transporte.

Adicionalmente a la topografía, la zona conformada por las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Azcapotzalco, Coyoacán, Venustiano

⁵⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Origen Destino en hogares de la ZMVM (EOD 2017), https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf, consultado el 25 de octubre de 2018.

⁵⁶ Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México, *Programa de Acción Climática 2014-2020*, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164914/PACCM-2014-2020completo.pdf>, consultado el 26 de octubre de 2018.

⁵⁷ M. Suárez, *op. cit.*, p. 25.

Carranza, Gustavo A. Madero concentra el 40% del total de los 34.6 millones de viajes realizados actualmente⁵⁸. Es por eso que las delegaciones con una pendiente como lo son Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta no tienen un alto porcentaje de viajes ciclistas al día. Con base en los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta el clima es otro factor que facilita el uso de la bicicleta, dado que la temperatura promedio es de 16° C y con una precipitación media anual de 600 mm a 800 mm⁵⁹.

En lo que respecta al diseño urbano de la ciudad, la mayor parte de la infraestructura de transporte y vialidades se encuentra concentrada en la zona central, que es mayoritariamente urbana. Con base en la última Encuesta Origen Destino, 55% del total de los viajes de la Ciudad de México se realizan en transporte público, teniendo una red comprendida por doce líneas de Metro, siete líneas de Metrobús, una línea de Tren Ligero, ocho corredores de Trolebús y diversas rutas del sistema de Movilidad 1, que equivalen a una red de 3,846.26 km⁶⁰ en los 10,403.44 km⁶¹ de red vial de la CDMX. En estas conexiones de transporte, la bicicleta es una excelente alternativa para el primero y último tramo de viaje, esta combinación de modos no motorizados con modos de transporte masivo, la llamaremos intermodalidad a lo largo de la tesis.

Finalmente, pero no menos importante, está el análisis sociodemográfico y sus condiciones para permitir el uso de la bicicleta. La ZMVM cuenta con 21 millones de

⁵⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Origen Destino en hogares de la ZMVM (EOD 2017), https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf, consultado el 25 de octubre de 2018.

⁵⁹ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría del Medio Ambiente, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 16.

⁶⁰ M. Suárez, *op. cit.*, p. 45, con actualización propia a 2018 incluyendo 3 líneas adicionales de Metrobús

⁶¹ Secretaría de Movilidad del Gobierno de la Ciudad de México, Programa Integral de Movilidad 2013-2018, Gaceta Oficial del 15 de octubre de 2013, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/3b3d5d0fb924a67b0b6fa5fdade4adbc.pdf, consultado el 30 de octubre de 2018.

habitantes, de los cuales 8.9 millones viven en la Ciudad de México⁶². Esto implica que hay una relación metropolitana muy estrecha entre los municipios conurbados y la población que no sólo vive, sino transita en esta entidad. El tipo de uso de suelo ha sido determinante para establecer la densidad de las zonas, es decir, la zona céntrica es la que tiene la mayor densidad y la zona rural o de suelo de conservación, la menor densidad de población.

Al analizar a la población de la ciudad, el mayor porcentaje se encuentra entre los 15 y 59 años de edad, siendo el grueso de la población con mayor potencial para hacer uso de la bicicleta como modo de transporte. La población económicamente activa se encuentra principalmente concentrada en el sector servicios, comercios y construcción. Es bien sabido que uno de los principales motivos para usar la bicicleta es para acudir al trabajo. Con base en el Estudio de Movilidad Ciclista 2017, el 45% de la población ciclista utiliza la bici con este propósito, por lo que es relevante que la Ciudad de México cuenta con una población joven y económicamente activa.

Estas condiciones han facilitado la implementación de los proyectos de movilidad ciclista en la ciudad, principalmente por factores sociales, urbanos y geográficos. A pesar de que otras ciudades con un alto uso de la bicicleta cuentan con condiciones adversas como el clima o la edad de sus habitantes, en la Ciudad de México se cuenta con variables a favor de esta política pública. En una urbe en la que el uso de este modo era impensable, estos factores son fundamentales para los viajes modos de transporte no motorizados.

⁶² INEGI, Número de habitantes por entidad federativa, <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>, consultado el 28 de octubre de 2018.

El movimiento ciclista y Bicitekas: las primeras demandas sociales

Una vez analizados los factores inherentes a las características de la ciudad, vale la pena resaltar los factores externos que han incentivado su uso. Hoy la movilidad en bicicleta es una realidad gracias a la demanda ciudadana que ha obligado al cumplimiento de metas en términos de política pública. La participación ciudadana es un elemento clave para darle movilidad a la estrategia y mantener el posicionamiento de la agenda pública con el paso del tiempo. Esta sección tiene como objetivo mostrar la evolución histórica del impulso de la movilidad en bicicleta desde la trinchera ciudadana, ya que fue la precursora de la demanda de inversión constante para este modo de transporte.

Hoy en día son tangibles los resultados de la colaboración entre sociedad civil y el gobierno, sin embargo, hace más de 30 años que comenzó esta pugna no era visible ni perceptible el rol de cada uno de los actores en el impulso de política pública. El impacto del movimiento ciclista en la agenda pública tiene una historia que data de la década de 1980 y que sigue vigente hasta nuestros días como un movimiento que ha tenido una incidencia directa en las diferentes aristas.

La sociedad civil organizada en la Ciudad de México tiene su antecedente después del sismo de septiembre de 1985. Fue un parteaguas para el inicio de organizaciones sociales que demandaban la atención del gobierno que en aquel momento no era electo de manera democrática. En el caso de las bicicletas, aunque la historia muestra diferentes grupos ciclistas de inicios del siglo XX, me enfocaré en quienes pujaban por una inversión por parte del entonces Departamento del Distrito Federal.

El primer antecedente es el “Movimiento Ciclista”, un grupo que se formó en la década de 1980. Con base en una entrevista realizada a Ricardo Guadarrama en

el programa Bicitlán Radio⁶³ el movimiento se funda en 1986 por un grupo de arquitectos a raíz de un artículo sobre los “pueblos ciclistas⁶⁴” escrito en La Jornada por Enrique Calderón Alzati. Con base en su experiencia como arquitectos consideraban que el Distrito Federal era una urbe idónea para el uso de la bicicleta. Es así que comenzaron a organizar rodadas saliendo del Parque Hundido, utilizando avenida Insurgentes para arribar al Zócalo capitalino. Es hasta 1989 que se conforman como una Asociación Civil.

Como bien resalta Ricardo Guadarrama, en un inicio el primer acercamiento que tuvieron fue con la Delegación Benito Juárez que les prestaba instalaciones para organizar sus paseos. Sin embargo, con Manuel Camacho Solís como regente tuvieron el primer contacto directo con el Departamento del Distrito Federal. En este tenor, le regalaron una bicicleta en señal de exigencia para el reconocimiento de la bicicleta como modo de transporte⁶⁵. El Movimiento Ciclista redujo su incidencia ya que no había una respuesta del Gobierno, sin embargo, comentan que “el último intento que tuvimos fue un documento condensado con todas las propuestas que teníamos como la ciclovía en Ferrocarril, estacionamientos para bicicletas, asambleas y de ahí se crearon muchos grupos”. De acuerdo a Manuel Canto Chac, la demanda social y la oferta pública tienen una relación directa para garantizar la participación ciudadana. En el caso del movimiento ciclista de la década de 1980 y 1990, había una deman-

⁶³ Bicitlán Radio, cápsula entrevista Ricardo Guadarrama <https://soundcloud.com/bicitlan-radio/capsula-movimiento-biciclista>, consultado el 30 de octubre de 2018.

⁶⁴ Cabe señalar, que el concepto de Pueblo Ciclista ha sido utilizado de manera despectiva en nuestro país para señalar aquellas ciudades o poblados donde el uso de la bicicleta es alto y se considera que no ha llegado la modernidad, normalmente representada por el automóvil. Es un término que demerita a quien utiliza la bicicleta, ya que se considera que no tiene el capital suficiente para poder obtener el estatus que te da la adquisición de un auto como modo de transporte. Hoy en día, las ciudades buscan ser *ciudades ciclistas* y se está dejando atrás este concepto.

⁶⁵ Existe una fotografía muy famosa que quien recibió esta bicicleta fue Marcelo Ebrard Casaubón. Entonces Secretario de Gobierno, quien después se convertiría en uno de los principales promotores de la bicicleta como modo de transporte.

da ciudadana relativamente baja y una baja oferta de gobierno, lo que no permite incidir directamente en los resultados de la política pública.⁶⁶

Después del Movimiento Bicicletero, el segundo grupo icónico que surge es Bicitekas. Hoy en día este grupo es el mayor representante ciclista y la más longeva agrupación con incidencia directa en políticas gubernamentales y agenda pública. Para poder relatar la historia de Bicitekas se realizaron entrevistas a miembros del grupo, entre ellos dos miembros fundadores: Areli Carreón y Xavier Treviño y dos integrantes del movimiento, quienes participaron una vez implementadas las políticas del Gobierno de la Ciudad, Mónica Sánchez y Aarón Borrás. Para esta historia se utilizó el video “Girar la ciudad: de la utopía a las políticas públicas”⁶⁷, para el detalle específico de sus acciones hasta 2011.

Bicitekas surge en el año 1998, justo un año después en el que se eligió, por primera vez de manera democrática, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. El grupo surge con el objetivo de promover ciudades más humanas y la creencia que la bicicleta era un medio para lograrlo. Según Areli Carreón:

“Bicitekas como equipo, pues no era nada más gente que decía. ¡Qué padre es andar en bici”, ¿no? o “salgamos a rodar”, que es el *leitmotiv* de muchos de los grupos ciclistas, pero no tienen ese espíritu de decir ¿pues por qué más gente no lo hace? o ¿por qué no cambia la ciudad para permitir que esto ocurra? Y

⁶⁶ Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, Siglo XXI editores, p. 45.

⁶⁷ Bicitekas, Girar la ciudad: de la utopía a las políticas públicas, Producciones Bicitekas AC, México, <https://www.youtube.com/watch?v=9eS8RvnlFyc>, consultado el 31 de octubre de 2018.

eso era algo que desde el principio tuvimos todos los que convergimos en Bicitekas.”⁶⁸

A diferencia de otros grupos ciclistas, Bicitekas tiene un posicionamiento inicial muy claro, organizar rodadas los miércoles por la noche que salieran de la ciudad central, específicamente del Ángel de la Independencia. El objetivo era diferenciarse de los grupos deportivos de ciclismo que había en la época, los cuales rodaban en domingo y con el objetivo de conocer la ciudad o de pedalear distancias largas, pero no para incentivar la bicicleta como modo de transporte. En estos 20 años, Bicitekas no ha dejado de rodar todos los miércoles por la noche siendo un factor determinante y un posicionamiento de la visión que tenían de la bicicleta en la ciudad.⁶⁹

El grupo en un inicio se conformó por alrededor de seis personas con perfiles completamente distintos, pero que se unían con el objetivo de promover el uso de la bicicleta. Los miembros fundadores son Areli Carreón, quien también fundó el Movimiento Ciclista Cuernavaca y es activista del medio ambiente, Eduardo Pillado, Xavier Treviño, quien es físico de profesión, pero creía en la bicicleta como una alternativa de eficiencia, Leon Hamui, Bernardo Baranda, con una maestría en ingeniería y que era el brazo técnico del grupo, Agustín Martínez, diseñador y ciclista por necesidad dado que el transporte público no le era funcional, Roberto Cruz, abogado y Tom Diusaert, quien era un corresponsal que venía de Bélgica y se encargó de darle nombre y logotipo⁷⁰.

⁶⁸ “Entrevista con Areli Carreón”, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 3 de septiembre de 2016 (entrevista)

⁶⁹ *Loc. cit.*

⁷⁰ “Entrevista con Areli Carreón”, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 3 de septiembre de 2016 (entrevista).

Con base en las diversas entrevistas, se puede considerar que Bicitekas⁷¹ ha tenido cuatro etapas clave:

- **Primera etapa: el inicio del activismo y la formación del discurso desde sociedad civil.** Esta primera etapa consiste en la formación del grupo, el establecimiento del discurso y la búsqueda de la atención gubernamental. En estos primeros años, no se tiene incidencia alguna sobre las políticas públicas de movilidad del Gobierno del Distrito Federal encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas. Como menciona Canto Chac, en este periodo hay una baja demanda social de infraestructura ciclista y una nula oferta gubernamental con respecto a la promoción de este modo de transporte.
- **Segunda etapa: el primer éxito para salir del paso.** Después de la construcción del segundo piso del Periférico y el distribuidor vial de San Antonio, el grupo le exige a la Secretaria del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad la construcción de una obra de fomento al uso de la bicicleta. En 2004 se construye la ciclovía de Ferrocarril de Cuernavaca, como resultado de la demanda del grupo contra un desarrollo urbano motorizado. En los siguientes capítulos, se describirá esta política para salir del paso. También se construyó la ciclovía en el camellón de Avenida Chapultepec. En este periodo, tenemos una demanda social alta y una oferta aún baja a pesar de lograr la construcción de los primeros kilómetros de infraestructura ciclista de la Ciudad de México. Aunque esta primera infraestructura no cumpliera con altos estándares técnicos.

⁷¹ “Entrevista con Xavier Treviño”, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 24 de marzo de 2016 (entrevista)

- **Tercera etapa: la apertura y cierre de la ventana de oportunidad.** Este periodo se puede dividir en dos partes, aunque es el periodo más fructífero en términos de comunicación, logros e incidencia, también es un periodo en el que hubo un rechazo a políticas del sexenio de Marcelo Ebrard que provocó un distanciamiento con los funcionarios en ese momento. En el comienzo del sexenio, Bicitekas tuvo una mayor comunicación con los funcionarios encargados de la política ambiental. En esta época publican el libro “Por mi ciudad en bicicleta”; hacen el proyecto de la red ciclista del Distrito Federal; publican el Manual del Ciclista Urbano en conjunto con Gobierno; fundan la “Casa Biciteka”; se lleva a cabo el primer Congreso Nacional de Ciclismo Urbano en la Ciudad de México en el año 2008, con acompañamiento de la Secretaría del Medio Ambiente y se crea la Red Nacional de Ciclismo de México. Todo esto en el contexto de una alta demanda social y una alta oferta pública, es un periodo en el que había una colaboración directa con funcionarios del Gobierno de la Ciudad, quienes atendían la demanda pública por parte de Bicitekas con los primeros proyectos de movilidad en bicicleta. Asimismo, se crea un grupo de asesoría técnica al gobierno de la ciudad desde Organizaciones No Gubernamentales como el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), representado por fundadores de Bicitekas como Bernardo Baranda y Xavier Treviño.

Sin embargo, en 2011 con la construcción de la Supervía Poniente y las Autopistas Urbana Norte y Sur comienza un distanciamiento directo con el Gobierno de la Ciudad y se frena la colaboración entre Bicitekas y la Secretaría del Medio Ambiente. No se logró un equilibrio entre la protesta y la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno. Esto pro-

vocó que Bicitekas fuera un grupo relegado de las políticas públicas de final de sexenio.

- **Cuarta etapa: la pulverización de los grupos ciclistas y una incidencia dividida:** Ante el distanciamiento con el gobierno de la ciudad por sus políticas implementadas, Bicitekas se convierte en un brazo de demanda de mayor inversión ciclista. Con el cambio de sexenio, el grupo se fortalece mediáticamente al tener voz con los medios comunicación, quienes buscan conocer su opinión con respecto a los proyectos públicos de esta índole. En este mismo contexto, surgen diferentes grupos ciclistas que buscan incidir en las políticas públicas de movilidad en bicicleta. Aunque Bicitekas sigue siendo un grupo relevante de incidencia ciclista en la ciudad, tiene un coto de poder dividido en dos sectores: la Alcaldía de la Bicicleta —misma que se explica más adelante— y los grupos ciclistas organizados ajenos al grupo original.

En este marco se analiza el contexto de la sociedad civil organizada, más allá del grupo originario que es Movimiento Bicicletero y el activismo con incidencia de Bicitekas. En la actualidad hay dos grupos específicos. El primero, surgido en 2017, es la *Alcaldía de la Bicicleta*. Figura creada en el marco del 6° Foro Mundial de la Bicicleta que tuvo lugar en la Ciudad de México en este mismo año y conformado por diversas ciudades del mundo. Cabe resaltar, que la actual alcaldesa es Areli Carreón, miembro fundador de Bicitekas, quien tiene un rol en ambas organizaciones.

En segundo lugar, están los nuevos grupos ciclistas que se pueden subdividir en dos sectores. El primero, son los grupos cuyo objetivo es rodar en la ciudad, más allá de incidir en las políticas ciclistas y son el primer acercamiento de muchos ciclistas principiantes a conocer la bicicleta de manera urbana y nocturna. Con base en la

página de Rodadas CDMX existen alrededor de 71 grupos ciclistas en toda la Ciudad de México, quienes diariamente ruedan con puntos de salida en las diferentes alcaldías que conforman la urbe y con diferentes alcances. El otro grupo, son quienes comparten el objetivo de incidir en las políticas públicas ya sea a través de la demanda, el acompañamiento de proyectos o ambos. En este sentido, han surgido nuevos grupos como son Transita Seguro, Cultura Vial A.C., Visión Cero, entre otros. Estos grupos, tienen una colaboración directa con Gobierno de la Ciudad y hacen planteamientos técnicos, que son muestra de la profesionalización que se ha generado con el paso de los años. Esta profesionalización de los grupos ciclistas es también resultado de la profesionalización de las políticas ya que hay cada vez más información pública disponible.

Por otro lado, las Organizaciones No Gubernamentales son el brazo técnico que han capacitado a los funcionarios y a la opinión pública. Los principales representantes son el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), que es una organización estadounidense creada en 2008 con el objetivo de “alcanzar la sustentabilidad y la equidad, empleando su capacidad técnica de clase mundial y experiencia en comunicación estratégica, con el objetivo de ayudar a las ciudades en la implementación de proyectos que capturen y materialicen una nueva visión de ciudad. ITDP incide en política pública para transformar el futuro del transporte y el desarrollo urbano sustentable a nivel global”⁷². Por su parte el World Resources Institute (WRI, antes CTS Embarq), fueron los precursores de la movilidad sustentable en la Ciudad de México con la construcción y la asesoría para la línea 1 del Metrobús en

⁷² Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, consultado el 10 de octubre de 2018, <http://mexico.itdp.org/quienes-somos/mision-y-vision/>

Avenida Insurgentes. Recientemente WRI creó la gerencia de movilidad activa para asesorar ciudades a nivel local y mundial.

Finalmente, hay otro aspecto clave que resaltar de la sociedad civil en la Ciudad de México. En los últimos años se ha diversificado su participación, es decir ha habido una “pulverización positiva” ya que miembros de grupos de activistas trabajan desde diversas trincheras como: el sector público en diferentes niveles, el sector privado, bancos multilaterales, consultoría, academia, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Esto ha permitido extender la incidencia de estos grupos en proyectos específicos, más allá de la exigencia ciudadana. Esta demanda se ha convertido en políticas públicas, emprendimientos ciclistas o de movilidad, estudios financiados por Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo, nuevas consultorías de factibilidad, estudios específicos de la bicicleta desde la academia y generación de capacidad técnica a través de las ONG’s. Aunque la sociedad civil ciclista de la Ciudad de México tiene una historia de no más de 35 años, ha sido directa, incisiva y generadora de demanda social. Esta demanda social, a continuación, la analizo desde la perspectiva gubernamental y de política pública.

PRIMEROS PEDALEOS: LA POLÍTICA PARA SALIR DEL PASO (2000-2006)

La primera ciclopista de la Ciudad de México se inauguró el 25 de enero de 2004⁷³. Esta fue construida en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, a través de la Secretaría del Medio Ambiente encabezada por Claudia Sheinbaum⁷⁴. Este se considera el primer esfuerzo en términos de infraestructura ciclista de la capital.

⁷³ Crónica, *Inauguran AMLO y Nancy Contreras primera ciclopista, 25 de enero de 2004*, <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/105977.html>, consultado el 1 de noviembre de 2018.

⁷⁴ Actual Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

Como lo menciona Mauricio Merino, esta puede ser considerada una política para salir del paso ya que no necesariamente está basada en una planeación de política pública, sino que atiende a un contexto y tiempo determinado.⁷⁵ La ciclopista de Ferrocarril de Cuernavaca surge en paralelo con la construcción del Distribuidor Vial de San Antonio y el Segundo Piso del Periférico. La ciclopista cuenta con 72 kilómetros y cruza diversas zonas de la ciudad tanto de suelo urbano como de suelo de conservación. Atraviesa las delegaciones Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Tlalpan, llegando a los límites con el estado de Morelos. En este contexto, la sociedad civil organizada a través de Bicitekas exigió que el gobierno no promoviera un desarrollo urbano con enfoque motorizado, sino que hiciera proyectos que incrementaran el uso de la bicicleta.

En el Programa General de Desarrollo Urbano 2000-2006 y el PROAIRE 2000-2010 no se señala que el Gobierno tuviera como prioridad el fomento al uso de la bicicleta. En ninguna sección de los citados programas se menciona la palabra bicicleta o transporte no motorizado, siendo que ambos instrumentos son las directrices que rigen a cada administración, por lo cual la construcción de la Ciclopista de Ferrocarril de Cuernavaca sí puede ser considerada una política sólo para salir del paso.

De acuerdo con Yolanda Alonso⁷⁶, “se puso como medida de compensación ambiental la construcción de una ciclovía y había una fuerte demanda de Bicitekas para que la gente se pudiera mover en bicicleta. Andrés Manuel (Jefe de Gobierno) le

⁷⁵ M. Merino, *op. cit.*, p. 90.

⁷⁶ Yolanda Alonso fue Directora General de Planeación y Políticas de la SEDEMA, y en ese momento ella era Subdirectora Técnica en la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental y era ciclista de montaña, por lo que tuvo un interés legítimo en el proyecto, sin tener un alto *expertise* técnico.

pide a la Secretaría que construyera alguna infraestructura y deciden desarrollar la Ciclovía de Ferrocarril de Cuernavaca”⁷⁷.

Durante la inauguración de esta ciclovía se forjan los inicios del núcleo de lo que sería la política pública de movilidad en bicicleta de la ciudad. “Claudia Sheinbaum, Secretaría del Medio Ambiente, quien manifestó que esta ciclopista forma parte del proyecto para incentivar el uso de la bicicleta. [...] permitirá fomentar una cultura de uso de la bicicleta para disminuir, o eliminar, según sea el caso, el uso del automóvil. Y señaló que con esta ciclovía se espera que los habitantes del Distrito Federal se interesen por la práctica del deporte.”⁷⁸. En este contexto, la movilidad ciclista surge inicialmente en la Secretaría del Medio Ambiente y con el objetivo de reducir el uso del automóvil, que con base en el inventario de emisiones actual y de aquel momento, son las fuentes móviles, que constituyen la principal causa de la contaminación atmosférica en el Valle de México⁷⁹. Sin embargo, también surge con el objetivo de fomentar la actividad física y con un enfoque aún recreativo.

En aquel momento no existía capacidad técnica especializada en el Gobierno del Distrito Federal, sino solo un interés legítimo por la construcción de la infraestructura. Yolanda Alonso era una funcionaria cuyo perfil no estaba enfocado en este tipo de políticas, pero que logró un acompañamiento inicial por parte de la sociedad civil y la academia. Como Yolanda Alonso menciona en su entrevista “comencé a involucrarme en el tema y también a conocer a todo el grupo de ciclistas que estaban presio-

⁷⁷ “Entrevista con Yolanda Alonso”, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 28 de marzo de 2018 (entrevista).

⁷⁸ Crónica, *Inauguran AMLO y Nancy Contreras primera ciclopista, 25 de enero de 2004*, <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/105977.html>, consultado el 1 de noviembre de 2018.

⁷⁹ Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México, *Inventario de Emisiones de la Ciudad de México 2016*, Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire, Dirección de Programas de Calidad del Aire e Inventario de Emisiones, México, 2018, p.53. <http://www.aire.cdmx.gob.mx/descargas/publicaciones/flippingbook/inventario-emisiones-2016/mobile/inventario-emisiones-2016.pdf>

nando y haciendo real este proyecto. Ahí conocí a Bicitekas, a Bernardo Baranda [...]no existía el ITDP, estaba en el Centro de Transporte Sustentable. Comencé a empaparme con ello de todo lo que significaba la infraestructura ciclista y que tomáramos esto como un buen inicio. Se involucraron para que se construyera con la mayor cantidad de estándares técnicos de aquel momento, puentes, anchos de la vía, señalamiento.⁸⁰ En retrospectiva esta ciclovía no cumple con los criterios técnicos ya que prioriza la movilidad en automóvil y no en bicicleta. Debido a que su diseño de puentes tiene como objetivo que los ciclistas circulen en puentes, sin que los automóviles tengan que detener su camino para cederles el paso.

En este mismo sexenio y con base en los Libros Blancos de la Secretaría del Medio Ambiente, en coordinación con las delegaciones y a través de la Dirección de Educación Ambiental, encabezada por Marina Robles próxima Secretaria del Medio Ambiente, se hicieron proyectos de difusión al uso de la bicicleta como recorridos familiares y talleres. Se comenzó con los primeros esfuerzos intersectoriales, específicamente para fomentar la intermodalidad con la Red de Transporte de Pasajeros (RTP, hoy Sistema M1), se colocaron 39 racks para bicicletas y se gestionó el acceso a Metro y Metrobús.⁸¹ Finalmente, en términos de comunicación se hizo la campaña “De eso me encargo yo”, con el objetivo de sensibilizar a los automovilistas sobre los beneficios del uso de la bicicleta⁸².

En este sexenio se tuvieron los primeros esfuerzos reales de construcción de infraestructura y fomento del uso de la bicicleta, a pesar de surgir en un contexto de

⁸⁰ “Entrevista con Yolanda Alonso”, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 28 de marzo de 2018 (entrevista).

⁸¹ Gobierno del Distrito Federal/Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal/Educación Ambiental para la Ciudad de México, *Memorias. Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental*, México, GDF/SMA, 2006, p. 163 y 164

⁸² Secretaría del Medio Ambiente Gobierno del Distrito Federal, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta”, en *Libros Blancos*, México, 2012, p.7

política para salir del paso. Es decir, una negociación al interior de la administración pública en el marco de una exigencia ciudadana. El contexto democrático del Distrito Federal en esa época, era relativamente nuevo por lo que ganar adeptos al gobierno en turno era fundamental para el Jefe de Gobierno, ante el cambio de gobierno⁸³.

Finalmente, también se tuvo el primer fortalecimiento legal y administrativo de las políticas ciclistas. En mayo de 2004 se hizo una reforma al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. En el artículo 56 Cuáter se estableció la siguiente obligación a la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental (DGBUEA)⁸⁴ de la Secretaría del Medio Ambiente:

I. Establecer en los términos y mediante los procedimientos que establecen las disposiciones jurídicas aplicables, los criterios y lineamientos para conservar, administrar y regular el uso, aprovechamiento, explotación y restauración de los recursos naturales e infraestructura de las áreas de valor ambiental, áreas verdes urbanas del Distrito Federal y ciclovías en suelo urbano;

IV. Fomentar y organizar la participación de los sectores público, social y privado, para el mantenimiento y conservación de las áreas de valor ambiental, áreas verdes urbanas, ciclovías en suelo urbano y el Museo de Historia Natural;⁸⁵

⁸³ Como bien analiza Onésimo Flores, la construcción del Segundo Piso surge en el contexto de ganar adeptos de los estratos económicos más altos, quienes son los propietarios de vehículos motorizados. Siendo una política contradictoria ante el discurso de Primero los pobres, que rigió el sexenio, pero que también mostraba la apertura por parte del entonces Jefe de Gobierno (Andrés Manuel López Obrador) para invertir en otros sectores de la población. <https://static1.squarespace.com/static/5804efd7cd0f68e576ecd423/t/595e6a526a4963c4eb9ee41c/1499359826886/MexicoCityBrief617.pdf>

⁸⁴ Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 43, del 19 de mayo de 2004, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/mayo04_19_43.pdf, consultado el 10 de noviembre de 2018.

⁸⁵ Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 101, del 11 de junio de 2007, consultado el 10 de noviembre de 2018.

Estos pueden ser considerados los primeros esfuerzos de fortalecimiento administrativo y fueron los primeros pasos para garantizar la permanencia de las políticas de movilidad ciclista en la Secretaría del Medio Ambiente.

La construcción de esta primera ciclo vía se considera la formación de la agenda pública, ya que fue la primera oferta pública a una la demanda social. Esta propuesta inicial dio pauta a la transformación de la política pública, misma que en siguiente sexenio estaría mucho mejor establecida con un diagnóstico, una definición clara del problema público y acciones específicas para poder atenderlo.

LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD EN BICICLETA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2006-2012): DE LA AGENDA A LA IDEA.

El Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador concluye su sexenio con el nivel más alto de popularidad: 76%.⁸⁶ Esto permitió la permanencia del Partido de la Revolución Democrática en el sexenio 2006-2012. La administración de Marcelo Ebrard Casaubón, a pesar de su continuidad política, tuvo una fuerte innovación administrativa. La llegada de Marcelo Ebrard a la jefatura de gobierno no solo implicó el seguimiento a políticas sociales, sino al fortalecimiento de políticas urbanas exitosas como fue el caso del Metrobús. Asimismo, fue un sexenio de creación de políticas de vanguardia: los derechos de la comunidad LGBT, la legalización del aborto, alternativas urbanas como la ampliación del Metro, Metrobús y la creación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta.

La nueva administración dio seguimiento a las políticas públicas ciclistas desde la Secretaría del Medio Ambiente, tomando en consideración la medida de impacto

⁸⁶ Israel Macedo Serna, “¿Andrés Manuel López Obrador fue el mejor jefe de Gobierno de la CDMX?”, 29 de octubre de 2018, <http://www.nacion321.com/gobierno/andres-manuel-lopez-obrador-fue-el-mejor-jefe-de-gobierno-de-la-cdmx>, consultado el 10 de noviembre de 2018.

ambiental para la construcción de la ciclovía de Ferrocarril de Cuernavaca. El empuje de la movilidad en bicicleta tuvo un gran avance durante este sexenio, esta administración más que una política de salir del paso, convirtió a la movilidad en bicicleta en una prioridad de la agenda pública.

La agenda pública en este sexenio no fue sólo una decisión unilateral por voluntad del Jefe de Gobierno, sino que había una activa participación de la ciudadanía a través de Bicitekas. Marcelo Ebrard quería posicionar a la ciudad como una megalópolis con políticas públicas de avanzada en diversos aspectos. Dado que el ejercicio público tiene recursos limitados, tanto humanos como financieros, es fundamental la adecuada selección de los problemas públicos. Mauricio Merino establece que se ha vuelto más relevante seleccionar y definir con tino los problemas que efectivamente podrían ser abordados desde el sector público, “gobernar no sólo es responder, sino también es seleccionar”⁸⁷. La selección de la movilidad en bicicleta dentro de la agenda gubernamental de Ebrard, implicó un esfuerzo más preciso en sus estrategias y acciones.

El sexenio de Marcelo Ebrard se caracterizó por ser un momento de formación de la agenda ya que se conjuntaron demandas de varios grupos ciclistas y organizaciones no gubernamentales, lo que logró que se convirtiera en un asunto de atención seria de las autoridades⁸⁸. También tiene un proceso relacionado con el gobierno de la ciudad ya que era una prioridad para el entonces Jefe de Gobierno posicionarse, de una manera innovadora, como una urbe que le apostaría a la sustentabilidad.

⁸⁷ Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 33

⁸⁸ Cobb y Ross, 1976, en Aguilar, Luis F. (Comp), “Introducción”, *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, 2010, p. 126

Luis Aguilar establece que lo más importante de las decisiones de un gobierno concierne a su agenda⁸⁹ ya que en ella se decide prestar o no atención a un asunto determinado. Dadas las condiciones y los diferentes problemas públicos se requieren gobiernos más selectivos y coherentes en la ponderación de cada uno; es ahí donde la definición de los problemas públicos resulta fundamental.

En el sexenio de Marcelo Ebrard se tuvieron dos tipos de agendas⁹⁰ para la movilidad en bicicleta. En el primer caso es la agenda del medio ambiente como una agenda sistemática y pública, que siempre es “más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional”. Y por otro lado, la agenda institucional de la movilidad en bicicleta, que es más específica y concreta⁹¹. Esta alineación de agenda sistemática e institucional redujo los conflictos dentro del sistema político⁹².

La agenda y la movilidad ciclista: desarrollo urbano y medio ambiente

A diferencia de la administración anterior, el Programa General de Desarrollo Urbano 2007-2012 de Marcelo Ebrard ya incluyó la movilidad no motorizada como parte del mismo. En un inicio la movilidad en bicicleta aparece en su “Eje 7: Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos”. En este eje se establece que se revalorará socialmente la imagen de la bicicleta y se establecerán las condiciones

⁸⁹ Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), “Estudio Introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, MAPorrúa, 2017, p. 27

⁹⁰ Como establecen Roger Cobb y Charles Elder.

⁹¹ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, 2017, p. 33

⁹² Cobb y Ross, 1986, en Aguilar, Luis F. (Comp), “Introducción”, *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, 2010, p. 86

de seguridad que permitan ampliar su uso como medio de transporte cotidiano, además del recreativo.⁹³ En este contexto se da relevancia a la bicicleta como modo de transporte y elemento para poder renovar urbanamente la ciudad. Asimismo, se abre una ventana de oportunidad en el “Eje 6: Desarrollo sustentable y de largo plazo” en el que se considera dentro de la problemática de calidad del aire el impulso a la movilidad no motorizada: “se ampliará la infraestructura del transporte masivo y no motorizado, para disminuir la tasa de emisiones por pasajero transportado.”⁹⁴

En este contexto se abrió una ventana de oportunidad en la agenda gubernamental ya que la bicicleta o la movilidad no motorizada son asuntos explícitamente considerados seria y activamente por parte de los encargados de tomar decisiones. Los Programas Generales de Desarrollo son los que determinan las directrices que regirán una administración. En el sexenio de Marcelo Ebrard se consideró la bicicleta tanto en la agenda del desarrollo urbano como la del medio ambiente. Esta última es la que impulsaría este tema como parte de su agenda sectorial atendiendo el problema público de la calidad del aire.

Tomaremos en consideración el modelo de conflictos de grupo de Cobb y Elder para explicar la manera en que asuntos públicos se convierten en asuntos gubernamentales. En este periodo hay una incidencia del grupo Bicitekas para posicionar la movilidad ciclista dentro de la agenda del entonces Jefe de Gobierno. Su discurso permitió incrementar el alcance, intensidad y visibilidad del tema mediante dos acciones claves: el acercamiento en abril 2006 con el entonces candidato Marcelo Ebrard para la entrega del documento “Promoción del uso de la bicicleta en la Ciudad de México: Propuesta para el Gobierno del Distrito Federal 2007-2012”, mismo que fue

⁹³ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, Ciudad de México, p. 76 http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf

⁹⁴ *Ibid.*, p. 64

publicado en abril 2007. Y segundo el empoderamiento organizacional por la incidencia en el sexenio anterior, después del antecedente del segundo piso y la construcción de la ciclovía de Ferrocarril de Cuernavaca.

Con base en el modelo de Cobb y Elder puede considerarse a Bicitekas como un grupo de identificación. Son aquellos que son directamente afectados por el problema de la falta de infraestructura ciclista y están involucrados en la cuestión de la falta de infraestructura ciclista y los problemas que esto conllevaba para su seguridad y la calidad del aire⁹⁵. Bicitekas enmarca esta agenda en los siguientes problemas públicos: “Existen múltiples razones para impulsar esta Agenda, que incluyen la necesidad de bajar emisiones de gases de invernadero, bajar los altos costos de los embotellamientos y sus efectos negativos en términos de tiempo social, reducir los atropellamientos y su terrible costo social y humano, disminuir el exagerado consumo de energía no renovable [...]”⁹⁶. Es en esta demanda de un grupo de identificación, donde la acción para la promoción de una política de movilidad sustentable abriría una ventana de oportunidad.

La bicicleta tuvo dos elementos clave para entrar en la agenda gubernamental. Primero, se detectó el problema público de la calidad del aire y de infraestructura vial, lo que permitió su inclusión dentro del programa de gobierno. Y al mismo tiempo, se encontró un interés legítimo desde la sociedad civil que requería una acción específica de movilidad en bicicleta por parte del gobierno en términos de calidad del aire y problemática de transporte. En esta conjunción la política se fortaleció para la entrada en la agenda y cumplió con los tres requisitos: tener un conocimiento por parte del públi-

⁹⁵ Cobb y Elder, 1986, en Aguilar, Luis F. (Comp), “Introducción”, *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, 2010, p. 35

⁹⁶ Bicitekas, *Propuestas al Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012*, México, p. 3 http://bicitekas.org/wp/wp-content/uploads/2013/07/Bicitekas_Propuesta_al_GDF.pdf

co, que el público considerara que requería algún tipo de acción y que la comunidad lo considere competencia de alguna entidad gubernamental⁹⁷. Una vez cumplidas estas condicionantes se logró que el gobierno no tuviera una actitud pasiva, sino que se adoptara esta cuestión como parte activa de la agenda gubernamental.

El pedaleo verde: la subdirección, el paseo dominical y el Plan Verde.

Una vez incluida la bicicleta dentro del programa de gobierno es fundamental que alguna agencia local le brinde atención al problema público. En el caso de la movilidad ciclista, en un inicio, hubo la intención del Jefe de Gobierno que el tema se desarrollara en la Secretaría de Transportes y Vialidad⁹⁸ con el objetivo de crear un Plan Maestro de Ciclovías, desde la perspectiva del transporte.

La promoción del uso de la bicicleta se mantiene en la Secretaría del Medio Ambiente, liderada por Martha Delgado Peralta, con el antecedente del sexenio anterior y en el marco del problema público de la calidad del aire. De acuerdo con Yolanda Alonso: “cuando llega el equipo de transición a la Secretaría del Medio Ambiente me ofrece un puesto de estructura y se crea la Subdirección de Parques y Ciclovías, adscrita a la Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías”.

En ese momento se da un fuerte impulso de la bicicleta como tema medio ambiental y se realizan las gestiones administrativas para que se incluyera dentro de la estructura de la Secretaría. Aunque en el sexenio de López Obrador se reformó el Reglamento Interior para integrar la palabra ciclovía bajo la tutela de la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental, fue hasta el sexenio de Marcelo

⁹⁷ Luis. F. Aguilar. (Comp), “Introducción”, *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, 2010, p. 34

⁹⁸ Secretaría entonces liderada por Armando Quintero.

Ebrard que se reformuló la estructura de la Secretaría del Medio Ambiente y el Manual Administrativo:

“Con el oficio OM/0168/2007 del 1 de febrero del año 2007 fue comunicado el dictamen No. 07/2007 y Organigramas, mediante el cual se autoriza la reestructuración de la Secretaría del Medio Ambiente, que entró en vigor a partir del primero de febrero de 2007. En consecuencia también se reestructuró la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental, entre los cambios que se aprobaron fueron [...] el de la Dirección de Reforestación Urbana por la Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías. En ésta última Dirección de Área también hubo un cambio en la denominación de la Subdirección de Elaboración y Solución de Reforestación por la Subdirección de Reforestación y Podas; además creó una nueva Subdirección denominada Parques, Ciclovías y Construcciones Sustentables⁹⁹.”

Con esta modificación se le dio un lugar a la bicicleta dentro de la Estructura Orgánica de la Secretaría del Medio Ambiente. Aunque este es un primer cambio administrativo, fue meramente de nombre ya que formaba parte de una Dirección cuyo objetivo no era la promoción del uso de la bicicleta sino la reforestación urbana. Esto se puede leer en el objetivo de la Dirección: “Llevar a cabo la reforestación del Distrito Federal, fomentar la conservación, repoblamiento, propagación y aprovechamiento de la flora y fauna silvestre; así como promover la creación de nuevas áreas verdes intraurbanas, corredores verdes, *ciclovías* y construcciones sustentables con la finalidad de mejorar el paisaje urbano. Regular la tala y explotación de recursos y sujetos foresta-

⁹⁹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Secretaría del Medio Ambiente*, MA-06008-7/07, publicado el 12 de junio de 2008 https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/Junio08_12_354.pdf

les¹⁰⁰”. El área no se encontraba obligada a darle la prioridad al tema de movilidad en bicicleta, sólo contaba con una Subdirección responsable de la misma.

Asimismo se creó la Subdirección de Parques, Ciclovías y Construcciones Sustentables que tenía como objetivo: “proponer los criterios, programas, proyectos y procedimientos para la creación y fomento de más áreas verdes públicas, parques urbanos, corredores verdes, ciclovías y demás que transformen el paisaje urbano; y con la coordinación y participación de sectores públicos, sociales y privados se mejore la calidad de vida y se transite hacia la sustentabilidad de la Ciudad de México”¹⁰¹. Cabe resaltar, que esta subdirección no realizó proyectos en los parques de la ciudad y su principal enfoque fue la cultura ciclista a través de los paseos dominicales.

Esta se considera la primera transformación administrativa para fortalecer la movilidad ciclista en la ciudad. En 2007 surge el primer programa para el fomento de una cultura de uso de la bicicleta: el paseo dominical Muévete en Bici. Con la existencia administrativa de la Subdirección de Parques y Ciclovías, que tenía como uno de sus objetivos la coordinación y participación de sectores públicos y sociales, el 13 de mayo de este año se realiza el primer Paseo Dominical con una ruta de 10 km por avenida Paseo de la Reforma, Juárez y Centro Histórico¹⁰².

El Paseo Dominical, más allá de una Ciclovía Recreativa¹⁰³, representó la primera coordinación entre las diferentes entidades del Gobierno de la Ciudad en la promoción del uso de la bicicleta. El programa fue una instrucción del Jefe de Gobierno para que se ejecutara con la colaboración de todas las dependencias. En este

¹⁰⁰ *Ibid.*, p 152

¹⁰¹ *Loc. cit.*

¹⁰² *Loc. cit.*

¹⁰³ Definición de ciclovía recreativa con base en la Red de Ciclovías Recreativas de las Américas. Las Ciclovías Recreativas son calles que, uno o más días a la semana (principalmente domingos y festivos), se liberan de vehículos motorizados durante varias horas con el fin de generar un circuito libre de autos y adaptado para el paseo gratuito y seguro de miles de personas en bicicleta, a pie o en patines. <http://cicloviasrecreativas.esy.es/>

contexto aparecen dos personas fundamentales de la política de movilidad ciclista: Tanya Müller García, Directora de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías y Yolanda Alonso, Subdirectora de Parques, Ciclovías y Construcciones Sustentables. Ambas planearon y operaron el Paseo Dominical en 2007, pero también fue el inicio de uno de los programas con mayor apropiación social y de trascendencia sexenal.

Previo a la elaboración de los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, el primer paso fue lograr la implementación de una Ciclovía Recreativa¹⁰⁴, Con base en los ejemplos de Bogotá y Guadalajara, el Jefe de Gobierno pidió a la Secretaría del Medio Ambiente se implementara el programa.¹⁰⁵

Dado que ningún funcionario del GDF contaba con experiencia ni capacidad técnica para la implementación de un programa de esta magnitud, tanto Tanya Müller como Yolanda Alonso acudieron al 2º Congreso de las Ciclovías Recreativas de las Américas que se llevó a cabo en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Ahí hicieron vínculos con los expertos de ciudades colombianas e incluso de la capital tapatía, para tener las bases operativas de la implementación del programa. Aunque la instrucción del Jefe de Gobierno era realizar el paseo en febrero de 2007, se logró su implementación en mayo del mismo año, siendo un hito no sólo para la ciudad y sus actividades al aire libre, sino para la coordinación interinstitucional.

Desde un inicio se decidió utilizar avenida Paseo de la Reforma. Al ser una vialidad representativa de la ciudad y el país, se colocó el tema como algo prioritario para el gobierno de la ciudad. Bajo la instrucción del Jefe de Gobierno y liderado por

¹⁰⁴ Estas iniciativas comenzaron en el año de 1974 en Bogotá, siendo hoy en día la Vía Recreativa más grande del mundo, con más de 119 kilómetros y referencia para muchas más ciudades de América Latina. En nuestro país, la primera se implementó en Ciudad Juárez en 2003, sin embargo, no tuvo continuidad; y fue la ciudad de Guadalajara que implementó su *Vía Recreativa* en 2003 y siendo hoy en día la más duradera y de mayor extensión a nivel nacional.

¹⁰⁵ “Entrevista con Yolanda Alonso”, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 28 de marzo de 2018 (entrevista).

la Secretaría del Medio Ambiente Martha Delgado, se constituyó el grupo interinstitucional para determinar las obligaciones de los diferentes entes involucrados. Entre estos destacan: Secretaría del Medio Ambiente como responsable de la coordinación general, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Gobierno, Escuadrón de Rescates y Urgencias Médicas, Secretaría de Salud, Secretaría de Cultura, Instituto de la Juventud, Sistema de Transporte Colectivo Metro, entre otras¹⁰⁶. A pesar de que en un inicio fue compleja la coordinación, durante el primer año tuvo una afluencia promedio de 6 mil asistentes cada domingo¹⁰⁷, esto mostró la aceptación por parte de la ciudadanía. El paseo dominical Muévete en Bici se convirtió en un semillero de políticas públicas y en una actividad de bajo costo, pero de alto impacto social.

Posterior a la realización de los paseos se llevó a cabo la elaboración del Plan Verde Ciudad de México. Este plan era una estrategia de corto y mediano plazo en términos medio ambientales con estrategias claras para aspirar a una ciudad más verde. El Plan Verde se publicó el 30 de agosto de 2007 con siete temas: suelo de conservación, agua, habitabilidad y espacio público, movilidad, aire, residuos y cambio climático¹⁰⁸. En este sentido, el eje de movilidad tenía como objetivo: “Recuperar las vialidades para el transporte colectivo eficiente, menos contaminante y de calidad, así como promover la movilidad no motorizada”¹⁰⁹. La Estrategia 3 buscaba “Incentivar la Movilidad no Motorizada”, y ésta sería la base para establecer el discurso y los ob-

¹⁰⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal, Secretaría del Medio Ambiente, Lineamientos para la Coordinación de los Paseos Dominicales Programa Muévete en Bici para Instituciones, Dependencias, Entidades, Delegaciones, participantes y asistentes, publicado el 16 de abril de 2010, p. 8 https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/4bc7f86035220.pdf

¹⁰⁷ Gobierno de la Ciudad de México, CDMX: Hacia una ciudad ciclista, México, Gobierno de la Ciudad, 2017, p. 31.

¹⁰⁸ Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México, *Plan Verde*, México, p. 4 http://www.aire.cdmx.gob.mx/descargas/publicaciones/flippingbook/proaire-2011-2020-anexos/documentos/15-docs_plan_verde.pdf

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 15

jetivos de la política pública ciclista desde la trinchera del medio ambiente. En el sexenio se establecieron las siguientes metas:

- Impulsar las bicicletas como medio alternativo de movilidad.
- Las bicicletas deben efectuar al menos el 5% de los viajes por personas que se realizan en la ciudad antes del 2012.
- Ejecutar al 100% el plan maestro con 300 km de ciclovías y vías verdes antes del 2012
- Dotar de mobiliario y equipamiento urbano y oferta de servicios necesarios para el acceso seguro de las bicicletas, en el 100% de las ciclovías del plan maestro para el año 2012.
- Garantizar los desplazamientos intermodales entre transporte público y bicicletas en el 5% de los viajes realizados antes del 2012.
- Promover la cultura del uso de la bicicleta y como medio de transporte a través de una campaña permanente.

A pesar de ser considerado un plan de mediano plazo, las metas que se establecieron para el sexenio de Marcelo Ebrard, fueron muy altas y no se lograron culminar en el periodo. A pesar de que no se lograron los objetivos establecidos en el Plan Verde, la política ciclista sí fue un parteaguas en términos de agenda y de implementación. Más adelante se realiza una breve evaluación del cumplimiento de estos objetivos establecidos. La movilidad ciclista tuvo un espacio en la agenda medio ambiental y se enmarcó como una solución ante el problema público de la contaminación y la calidad del aire y se convirtió en un estandarte del sexenio Ebrardista. Cabe señalar que el Paseo Dominical fue sólo el inicio de lo que sería la Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México.

Del paseo al pedaleo cotidiano: el núcleo duro de la estrategia de movilidad en bicicleta

Con base en los *Ocho Pasos* de las políticas públicas de Eugene Bardach, los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta (EMB) representan el segundo paso: la obtención de la información. Tomando en consideración que no existía una capacidad técnica dentro del Gobierno de la Ciudad se hizo, en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México, la recopilación de todos los datos e información académica para establecer los objetivos, la visión y las acciones que enmarcarían desde el aspecto técnico, el discurso público del sexenio en términos de movilidad en bicicleta.

Bardach establece que “la información es necesaria para tres propósitos principales. El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se están tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar. [...] El tercer propósito es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya. Los tres propósitos son importantes para hacer proyecciones realistas de los posibles resultados de la política estudiada¹¹⁰.” En este marco teórico, es que se revisarán los seis tomos que componen los documentos de la EMB que también incluyen la construcción de alternativas, el siguiente de los ocho pasos de Eugene Bardach.

Una vez alcanzado el éxito del Paseo Dominical, a finales de 2007 y principios de 2008 se inicia un proyecto para ampliar el alcance de la movilidad ciclista y tener unos documentos estratégicos de la misma. En este sentido, en conjunto con la

¹¹⁰ Bardach, Eugene. “2. Obtención de información”, *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: Un manual para la práctica*. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), 1998, México, p. 27.

Facultad de Arquitectura de la UNAM y la asesoría de Gehl Architects¹¹¹ se contrata un proyecto con un valor aproximado de 20 millones de pesos¹¹² para establecer la visión del Gobierno de la Ciudad, presentar su Estrategia y recopilar las mejores prácticas a nivel internacional. Dada la falta de capacidad técnica en el Gobierno se contrata a Dhyana Quintanar, quien era una especialista en movilidad no motorizada en CTS Embarq México. Su objetivo era coordinar la elaboración de los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, es decir, el seguimiento con la UNAM y el equipo de Gehl Architects¹¹³. Este es el nacimiento de una de las áreas que más proyectos y acciones ha logrado implementar dentro de la ciudad, aún sin una estructura administrativa formal.

Los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta se dividen en seis tomos: Visión Integral, Estrategia de Movilidad en Bicicleta, Guía de Diseño de Infraestructura y Equipamiento Ciclista, Cultura y Socialización del Uso de la Bicicleta, Mejores prácticas de movilidad en bicicleta y Monitoreo y Evaluación Ciclista. Estos seis tomos cumplen con los propósitos establecidos por Bardach sobre la obtención de la información ya que evalúan la naturaleza y extensión de la problemática, establecen

¹¹¹ GEHL Architects es un despacho danés de arquitectura que se ha enfocado desde el año 2000 en promover las ciudades diseñadas en escala humana. Es decir, ciudades que prioricen la movilidad de peatones y ciclistas. Tienen su sede en Copenhague, Dinamarca una de las ciudades con el mayor reparto modal de modos no motorizados. El contacto se logró a través de Guillermo Peñalosa y Dhyana Quintanar.

¹¹² “Entrevista con Dhyana Quintanar”, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 5 de abril de 2018 (entrevista).

¹¹³ Cabe señalar, que esta tarea se le encomendó de lleno a la Secretaría del Medio Ambiente que el Jefe de Gobierno había solicitado a la Secretaría de Transportes y Vialidad llevaran a cabo un plan de ciclovías de la ciudad, pero no se obtuvieron resultados de la manera expedita. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Viviendo, presentó proyectos que no cumplieran con estándares técnicos validados a nivel internacional. Por lo que, con base en el antecedente administrativo de la Subdirección, el Plan Verde y la implementación del Paseo Dominical, se transfirió la responsabilidad de la política pública ciclista a la entonces Secretaria Martha Delgado Peralta, misma que se desarrolló bajo la tutela de Tanya Müller García, Directora de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías Yolanda Alonso, Subdirectora de Parques, Ciclovías y Construcciones Sustentables y finalmente, en manos de Dhyana Quintanar Solares, Coordinadora de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, quien cabe señalar sólo contaba con un puesto de honorarios, sin ninguna estructura administrativa dentro del reglamento interior del Gobierno del Distrito Federal.

las características de la situación concreta y analizan experiencias que podrían ser de utilidad para estas circunstancias.

Asimismo, con estos documentos se da el nacimiento del núcleo duro de la política pública ciclista. Según Giandomenico Majone, el núcleo duro de cualquier política pública deberá cumplir con los siguientes factores: la causalidad del problema que se quiere atender; la forma en la que quiere modificarse el estatus quo; y la argumentación exacta sobre el sentido y propósito de la política que se está llevando a cabo.

La Estrategia de Movilidad en Bicicleta cumple con estos tres componentes. Primero, la problemática surge en el contexto de la crisis ambiental de la calidad del aire y sus implicaciones sociales, económicas y de salud, y frente a los retos globales de sustentabilidad y desarrollo.¹¹⁴ En la visión se define el problema que se va a atender, que aunque tiene diferentes aristas como la calidad del aire, movilidad, productividad y accidentalidad, se establece que estas problemáticas están vinculadas al modelo de desarrollo orientado al automóvil.

Segundo, la forma en la que se quiere modificar el estatus quo, a través de la promoción de modos de transporte sustentables para atender los problemas públicos antes mencionados. “La Ciudad de México aspira a ser una ciudad de clase mundial que contribuya al bienestar y desarrollo físico, social y mental de todos sus habitantes.

¹¹⁴ Esta es la que se establece como la visión de la estrategia, pero las problemáticas se analizan de una manera más cuantitativa en la Sección de Estrategia de Movilidad en Bicicleta, tal y como se enumeran a continuación: “Ciudad insegura: diariamente se reportan 59 accidentes de tránsito y 16 decesos por atropellamiento en la Ciudad de México. Movilidad y economía: En el DF una persona invierte en promedio dos horas en su traslado. El gasto diario en transporte público es de \$17 pesos, por lo que el grupo de menores ingresos gasta 35% de sus ingresos totales en transporte. En la actualidad circulan 2.9 millones de automóviles particulares y públicos en la Ciudad de México, en promedio un automovilista pasa cuatro horas transportándose en la Ciudad de México. Salud: 50% de la población del DF padece sobrepeso u obesidad. Calidad del Aire: baja calidad de vida, dado los altos niveles de contaminación. Durante 2007 la ciudad sólo tuvo 145 días con una calidad del aire adecuada en materia de ozono, es decir, que 60% del año los niveles de contaminación superaron los límites establecidos. Déficit de áreas verdes: De las 16 delegaciones capitalinas, Iztapalapa es la que menos espacios abiertos tiene, con menos un metro cuadrado por habitante.” Estrategia de movilidad en bicicleta, p. 13.

Al centro de esta transformación está el cambio de paradigma de movilidad de la capital: la bicicleta es un vehículo para alcanzarlo”¹¹⁵. Y de ahí surge la Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México, cuyo objetivo es “hacer de la bicicleta una alternativa de transporte viable y segura, ratificando el compromiso del gobierno de la ciudad de impulsar una ciudad sana, competitiva, equitativa y sustentable”¹¹⁶. Así, su meta fue incrementar los viajes en bicicleta del 1% al 5% para 2012, es decir, pasar de 100 mil a 500 mil viajes al día.

Finalmente, pero no menos importante, el tercer componente que son los valores y la visión para hacer la bicicleta el vehículo que conduciría a la Ciudad de México a ser la ciudad que se desea. Se establece que la bicicleta le gana tiempo a la ciudad, le regala prosperidad, le da seguridad, le da un respiro, la activa y la proyecta. Los valores que van a regir la Estrategia de Movilidad en Bicicleta son la sustentabilidad, equidad, habitabilidad y seguridad. Son estos valores, los que van a reforzar el discurso de la política. Asimismo, “la estrategia pretende responder a un modelo de ciudad basado en el bien común, la convivencia armónica entre ciudadanos, la recuperación del espacio público, la mejora en la salud de los habitantes y el establecimiento de una infraestructura verde que logre integrar al ciudadano y al ambiente a través de la movilidad sustentable”¹¹⁷. En este marco se estableció el núcleo duro de la política pública ciclista, en el que se establecen las convicciones firmes derivadas de una definición previa del problema que se quiere atender.

Finalmente y adicional al núcleo de la política, se establecieron las acciones para alcanzar los objetivos:

¹¹⁵ Gobierno del Distrito Federal - Secretaría del Medio Ambiente, “Visión integral”, *Estrategia de Movilidad en Bicicleta*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p.14 <http://sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/programas/movilidad-sustentable/movilidad-bicicleta/vision-integral.pdf>

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 18

¹¹⁷ *Ibid.*, p 12

1. Crear redes de infraestructura ciclista que estén conectadas entre sí y con zonas de tránsito calmado.
2. Integrar la bicicleta a la red de transporte público masivo, a través de iniciativas que aumenten la accesibilidad y el uso de la bicicleta.
3. Instrumentar programas de acceso a bicicletas, para facilitar el uso de las mismas.
4. Crear una cultura del uso de la bicicleta.

Estas cuatro acciones son las que rigieron a la oficina de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, la cual surgió una vez concluida su primera misión que fue coordinar la publicación y el proyecto de los documentos de la EMB. Una vez que se contó con un núcleo de política se pudo desarrollar lo que sería conocido como la Coordinación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, un área que sin ningún respaldo administrativo, logró implementar los primeros, pero sustanciales, pasos de la política pública ciclista de la ciudad.

De la coordinación de proyecto a la coordinación de una estrategia: de los libros a las ciclovías

Una vez concluidos los documentos mencionados se llevó a cabo la creación de una oficina en la Secretaría del Medio Ambiente para implementar los proyectos. La Coordinación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta surgió de la voluntad política por parte del Gobierno de la Ciudad de establecer, por primera vez, acciones encaminadas al fomento del uso de la bicicleta como modo de transporte, con base en las acciones establecidas en los documentos realizados por la Universidad Nacional y Gehl Architects.

Cabe señalar que desde inicios de 2007, la Secretaría de Transportes y Vialidad tenía la encomienda por parte del Jefe de Gobierno de implementar un Programa de Corredores de Movilidad No Motorizada, que incluía un Plan Maestro de Ciclovías. Incluso en mayo de 2007, Sergio Aníbal Martínez Sánchez, Director General de Planeación y Vialidad, informó que se trabajaba en un proyecto de 300 kilómetros de ciclovías con financiamiento del Banco Mundial¹¹⁸. Dado que no existía capacidad técnica en el Gobierno se realizó el proyecto en conjunto con Ricardo Montezuma, especialista colombiano y el Centro de Transporte Sustentable (CTS), a través de Adriana Lobo y Dhyana Quintanar.

Dado que este proyecto no se realizó con la agilidad que buscaba el Jefe de Gobierno dio la instrucción de que la implementación fuera a través de la Secretaría del Medio Ambiente, tomando en consideración que ya había implementado los Paseos Dominicales Muévete en Bici y contaba con los documentos bases de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta. Con base en los Libros Blancos de la SMA: “La EMB se estableció como un proyecto integral, con sustento científico y metodológico, que contribuye a satisfacer las necesidades de traslado de los habitantes de la Ciudad de México”¹¹⁹.

Dhyana Quintanar Solares era una de las personas con la mayor capacidad técnica para la implementación de las diferentes acciones de política pública¹²⁰. Con su antecedente en el Centro de Transporte Sustentable y como coordinadora de los documentos estableció contactos con actores fundamentales, tanto al interior de go-

¹¹⁸ Laura Gómez Flores, Promete gobierno capitalino construir 300 kilómetros de ciclistas en este sexenio, *La Jornada*, México, 7 de mayo de 2007, publicado en <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/07/index.php?section=capital&article=039n1cap>

¹¹⁹ Secretaría del Medio Ambiente Gobierno del Distrito Federal, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta”, en *Libros Blancos*, México, 2012, p. 10

¹²⁰ Fue propuesta por Guillermo Peñalosa, quien es hoy en día, uno de los más grandes iniciadores de estrategias de movilidad sustentable en diversas ciudades, con base en la experiencia de Bogotá.

bierno como con la sociedad civil, forjando capacidad técnica dentro de la Secretaría. Cabe resaltar que Dhyana logró que la sociedad civil, con un perfil más técnico, asesorara al Gobierno de la Ciudad y evitó empezar desde cero. Un claro ejemplo de esto fue un viaje organizado por CTS Embarq a las ciudades de París, Londres y Copenhague, para sensibilizar a los actores del Gobierno de la Ciudad¹²¹ y generar una mayor capacidad técnica.

La coordinación estaba encabezada por una persona con capacidad técnica, antecedentes en sociedad civil y con experiencia previa al ser la encargada de la elaboración de documentos de la EMB. Estas características fortalecieron los argumentos a favor de la implementación de los proyectos. Durante los primeros años de la coordinación se lograron implementar dos proyectos emblemáticos e innovadores: el Sistema de Transporte Individual ECOBICI y la ciclovía “modelo” en Paseo de la Reforma. Estos dos proyectos fueron las acciones iniciales, que junto con el Paseo Dominical Muévete en Bici, establecieron los antecedentes disruptivos para el éxito de la bicicleta en la ciudad.

A continuación se detallarán las acciones implementadas en la Coordinación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta en el sexenio de Marcelo Ebrard, con base en las acciones de los documentos:

1. Crear redes de infraestructura ciclista, que estén conectadas entre sí y con zonas de tránsito calmado

¹²¹ Con base en la entrevista con Dhyana Quintanar Un claro ejemplo de esto fue un viaje organizado por CTS Embarq a las ciudades de París, Londres y Copenhague, para sensibilizar a los actores del Gobierno de la Ciudad y generar una mayor capacidad técnica acudieron Tanya, Guillermo Calderón, Sergio Aníbal, entre otros.

Durante los primeros años de la Coordinación se implementó la Ciclovía en avenida Paseo de la Reforma¹²², la cual sentó un precedente al realizarse en una vialidad prioritaria de la ciudad y cumplir con los estándares más altos a nivel técnico¹²³. Como se menciona en los Libros Blancos de la Secretaría del Medio Ambiente: “El diseño, la planeación y la creación de la infraestructura vial ciclista en la Ciudad de México han requerido de un fuerte trabajo de gestión interinstitucional y una serie de análisis y estudios técnicos que hagan factible su realización¹²⁴.” Referente a la creación de infraestructura se hizo el trazo de las principales rutas que se convertirían en ciclovías para la circulación de ciclistas y así garantizar que los usuarios potenciales de la bicicleta tuvieran un tránsito agradable y seguro. Durante este sexenio se construyeron 28 kilómetros de ciclovías en: Reforma¹²⁵, 20 de Noviembre, Juárez, Pino Suárez, Gandhi, Tolstoi, Chapultepec y el fallido proyecto de Reforma en el tramo de Lieja a Fuente de Petróleos, mismo que fue retirado incluso sin ser inaugurado y previo a concluir la administración.

La construcción de infraestructura ciclista se hizo en la zona central con el objetivo de crecer de manera radial hacia la periferia. Y como establecen los Libros Blancos: “de ese modo podría establecerse una interconexión con diversos medios de

¹²² El tramo está comprendido de Avenida Juárez al cruce con Lieja. Son 6.4 kilómetros de infraestructura ciclista segregada y que cumple con los más altos estándares internacionales. En un inicio el proyecto sólo contemplaba la construcción de Lieja hasta Insurgentes, sin embargo, se amplió el alcance hasta Avenida Juárez para poder conectar el Centro Histórico.

¹²³ Comparada con la ciclovía de la Ciudad de México realizada en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, la ciclovía de Paseo de la Reforma cumplía con altos estándares técnicos al estar ubicada a nivel de vialidad, retirar un carril de circulación para automóviles y convertirlo en un carril para la circulación ciclista, cumplir con el ancho mínimo de 1.80 metros más 60 centímetros, para poder contar con un elemento de confinamiento, capaz de resguardar a los ciclistas ante una apertura de puertas. Asimismo, contaba con señalamiento horizontal, vertical y semáforos ciclistas, siendo el primero ejemplo de una ciclovía hecha pensada en el usuario final y sentando el referente para el resto de los kilómetros construidos. Rafael Montes, “Inauguran Ciclovía Modelo en Reforma”, publicado en *El Universal* el 14 de diciembre de 2010, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/730372.html>

¹²⁴ Secretaría del Medio Ambiente Gobierno del Distrito Federal, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta”, en *Libros Blancos*, México, 2012, p. 13

¹²⁵ Durante los inicios, la ciudadanía se expresó contraria a la construcción de esta ciclovía, pero se logró el apoyo de grupos ciclistas, lo cual incrementó el volumen de personas que hacían uso de la ciclovía y esto a su vez, incremento el consenso con respecto a la ciclovía.

transporte público para alentar la intermodalidad en el transporte. También se buscó facilitar a los ciclistas la circulación por vialidades que les permitan hacer trayectos cortos, agradables y seguros¹²⁶.” Este respaldo técnico fue fundamental para que en el largo plazo se reforzara el argumento y el discurso de la política, como bien dice Majone “el argumento es el lazo que vincula los datos y la información con las conclusiones del análisis”¹²⁷.

Las ciclovías de la ciudad se hicieron con base en los proyectos ejecutivos elaborados por la Universidad Nacional Autónoma de México. Y fue por la instrucción del Jefe de Gobierno que se organizaron mesas interinstitucionales para su elaboración. “Se organizaron mesas interinstitucionales de trabajo y talleres de capacitación para los mandos medios de las instituciones involucradas en emitir autorizaciones de proyectos de infraestructura vial, lo cual fue de gran ayuda para sensibilizar al personal sobre la importancia de dichos proyectos¹²⁸.” Esta comunicación al interior permeó los nuevos proyectos de una manera más sencilla, sobre todo con dependencias como la Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Transportes y Vialidad que apostaban a un modelo anterior de ingeniería de tránsito que prioriza a los vehículos motorizados.

Los 28 kilómetros construidos marcaron el inicio de una acción disruptiva, pero también incremental. Con el paso de los años, el área fue aprendiendo sobre la marcha los bemoles de la gestión administrativa-financiera, los criterios técnicos y la socialización de los mismos. Al finalizar el sexenio se tenía un discurso fortalecido

138 Secretaría del Medio Ambiente Gobierno del Distrito Federal, *op.cit.*, p. 13

¹²⁷ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 103.

¹²⁸ Secretaría del Medio Ambiente Gobierno del Distrito Federal, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta”, en *Libros Blancos*, México, 2012, p. 15

tanto con el grupo de identificación (grupos ciclistas), pero también generó consenso generalizado a favor de la política.

Por otro lado, las ciclovías fueron un esfuerzo fundamental para lograr tener más ciclistas en la vía. Con datos del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, con la construcción de la ciclovía de Paseo de la Reforma se pasó de 70 ciclistas diarios en 2008 a 1,023 en Diciembre 2010, esto en conjunto con el sistema ECOBICI¹²⁹.

2. Integrar la bicicleta a la red de transporte público masivo, a través de iniciativas que aumenten la accesibilidad y el uso de la bicicleta.

Para que la bicicleta fuera considerada una opción viable en la movilidad de las personas se optó por fomentar la intermodalidad con la integración de la bicicleta a la red de transporte público masivo. Con lo referente a esta acción se colocaron más de 1,000 biciestacionamientos de corta estancia y se logró homologar un sólo diseño para su instalación: el conocido como U invertida. “Con la participación de especialistas en mobiliario urbano, ciclistas experimentados y la asesoría de asociaciones especializadas en transporte, en 2008 se elaboró el diseño del biciestacionamiento tipo para su colocación en la vía pública de la Ciudad de México. Dicho diseño requería de la aprobación de la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano de la SEDUVI¹³⁰.” Para fomentar los viajes intermodales se colocó este tipo de muebles en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro, racks metálicos en algunas unidades de la Red de Transporte de Pasajeros y se permitió el ingreso de bicicletas al Metro los domingos y días festivos. Aunque se contaba con una propuesta para la creación del primer Bi-

¹²⁹ Conteo Ciclovía Paseo de Reforma 2010, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, http://bicitekas.org/wp/wp-content/uploads/2013/07/2010_Conteo_Reforma_ITDP.pdf

¹³⁰ Secretaría del Medio Ambiente Gobierno del Distrito Federal, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta”, en *Libros Blancos*, México, 2012, p. 19

ciestacionamiento Masivo en la estación de Constitución 1917 no se formalizó durante el sexenio.

3. Instrumentar programas de acceso a bicicletas para facilitar el uso de las mismas.

En lo referente a esta estrategia se logró la implementación del primer sistema de bicicletas públicas automatizado de América Latina. Con base en la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, “un programa de bicicletas públicas es un sistema de transporte público gratuito e individualizado, disponible para los usuarios del transporte colectivo para completar trayectos cortos de menos de 15 minutos o 4 kilómetros en bicicleta”¹³¹. Con base en las recomendaciones de los expertos de la UNAM y Gehl Architects, la zona central de la ciudad era el área con mayor potencial para la instalación de este tipo de sistemas ya que es una zona donde los usuarios pueden llegar en bicicleta a sus destinos finales.

El programa ECOBICI se convirtió en un estandarte del sexenio de Marcelo Ebrard y de la gestión de Martha Delgado Peralta. El programa sentó un fuerte antecedente frente al escepticismo que lo rodeaba. Al ser una estrategia con fuertes desafíos en las trincheras técnicas, políticas y sociales cristalizó la factibilidad de su implementación. A continuación se describen los procesos de implementación de ECOBICI en el sexenio 2006-2012.

Los sistemas de bicicletas públicas a nivel internacional tienen su origen en 1968 en Holanda y son sistemas de primera generación y abiertos. Se continuó con este tipo de sistemas hasta 1998 con el sistema libre en Copenhague¹³². Posteriormente

¹³¹ Gobierno del Distrito Federal - Secretaría del Medio Ambiente, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta”, *Estrategia de Movilidad en Bicicleta*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p.82

¹³² Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, “Tomo V”, *Ciclociudades*, México, pp. 66 y 69 <http://ciclociudades.mx/manual-ciclociudades/>

te surgen los sistemas de segunda generación, donde se hace a través de un préstamo manual de la misma. Siguen los sistemas de tercera generación que son automatizados y el primer sistema fue *Vèlib que* se estableció en 2008 en la ciudad de París. Este es el mismo modelo implementado en la Ciudad de México con ECOBICI en febrero de 2010.

El surgimiento de ECOBICI se ideó desde 2008. Como menciona Martha Delgado, tomó alrededor de dos años realizar toda su planeación técnica para la elección de puntos y ubicaciones¹³³. La iniciativa surgió como una idea del Jefe de Gobierno por el intercambio internacional que tuvo con ciudades como París y Barcelona. Este programa innovador podría posicionar a la Ciudad de México en el ámbito internacional.¹³⁴

ECOBICI se inauguró el 16 de febrero de 2010, con la instalación en la zona central de 85 cicloestaciones y 1,114 bicicletas. Se tenía un área de cobertura de 4km² en la Delegación Cuauhtémoc, conectando Paseo de la Reforma y colonias como Condesa, Roma, Juárez y Cuauhtémoc.¹³⁵. La implementación de este sistema tenía como objetivo beneficiar a 24 mil usuarios y tener hasta 9,000 viajes diarios en su primera fase. Como mencionó el Jefe de Gobierno de Marcelo Ebrard en su discurso inaugural:

“Este es uno de los sistemas que sí va a implicar un cambio mayor en la ciudad, un cambio cualitativo que sí va a perdurar y que trae consigo cambios re-

¹³³ Enseñanzas del Sistema Ecobici para la implementación de Sistemas de Bicicleta Pública en México, Martha delgado Peralta, Octubre 2016, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13013.pdf> p. 4

¹³⁴ Con base en la entrevista con Tanya Müller García, quien se desempeñó como Directora de Reforestación urbana, parques y ciclovías durante el sexenio de Ebrard y la encargada de la implementación de los proyectos. Fue titular de la Secretaría del Medio Ambiente.

¹³⁵ De acuerdo con la Encuesta Origen-Destino 2007, esta zona atrae 13.2% de los viajes totales que se realizan en la Ciudad de México; de éstos, 45.5% se hacen con el propósito de ir a trabajar. El 16.3% de las unidades económicas del D.F. se encuentran en esa zona, según los Censos Económicos de 2004, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

levantes en la manera en la que nos movemos, nos organizamos y vivimos nuestra ciudad. [...] Hay muchos que tienen una idea derrotista de las cosas y dicen: “¡No! En México no se va a poder” “Es muy difícil” “no respetan a los ciclistas”, “nadie se va a subir a las bicicletas”. Si les saco una síntesis de todo lo que nos han dicho, del por qué no, nosotros decimos “vamos a ponerlo en otros términos, ¿cuándo vamos a empezar a cambiar nuestra convivencia?, ¡pues ahora! ¿Y cómo va a cambiar? pues con sistemas como éste.¹³⁶”

ECOBICI, a pesar de la oposición de vecinos o de personas que tenían un fuerte escepticismo del tema, rompió todos estos cuestionamientos en su primera etapa. Un cambio fundamental en términos normativos para ECOBICI fue la reforma al reglamento de tránsito metropolitano, que se publicó en la gaceta oficial el mismo 16 de febrero de 2010. En este reglamento se daba a los ciclistas el derecho de ser considerados un vehículo, la prioridad de la vía, sólo después de los peatones y obligaciones como no circular en espacios peatonales y respetar el sentido de la vía. Esta modificación incorporó multas a vehículos automotores que invadieran infraestructura y equipamiento ciclista con el objetivo de garantizar el respeto del proyecto de la ciclo vía modelo en Paseo de la Reforma.

A un año de su implementación se hizo la primera expansión hacia el centro histórico de la ciudad. Esta ampliación y en conjunto con la construcción de la ciclo vía de Paseo de la Reforma se triplicaron los viajes del sistema. En 2011 alcanzó 29 mil usuarios y más de 8,500 viajes al día lo que implicó una expansión hacia nuevas colonias como Centro Histórico, Roma Sur, Polanco, San Miguel Chapultepec, Doctores, entre otras.

¹³⁶ Marcelo Ebrard, inauguración ECOBICI.

En septiembre de 2012 se inaugura la segunda Fase de ECOBICI en la zona de Polanco. En esta expansión hubo una fuerte oposición a la implementación del programa en estas colonias ya que los vecinos no la consideraban necesaria y creían que por el nivel socioeconómico de la zona, no se utilizaría a ECOBICI como modo de transporte. A pesar de ellos, se inauguró un nuevo polígono el 12 de septiembre 2012. Finalmente, para concluir el sexenio de Marcelo Ebrard se expandió el sistema en octubre a las colonias Escandón y en noviembre a las colonias Roma Sur, Doctores y Roma Norte. Con estos crecimientos el sexenio cerró con 260 cicloestaciones y más de 2,500 bicicletas disponibles. Asimismo, una fuerte apropiación no sólo por parte de los usuarios, sino de los capitalinos que vieron en ECOBICI un sistema con ventajas ante las condiciones de movilidad de la zona.

4. Cultura y Socialización del uso de la bicicleta.

El primer programa que se implementó fue el Paseo Dominical Muévete en Bici en mayo de 2007. Este programa daba una visión de la bicicleta como modo recreativo de movilidad, más allá de un modo de transporte. Su apropiación como un programa de convivencia social y recuperación de espacios públicos hizo del Paseo Dominical, un predecesor del resto de los programas de infraestructura. Más allá de una acción se convirtió en una estrategia de comunicación para toda la ciudadanía. Siguiendo en el marco de Majone fue una manera de comunicar oportuna y persuasivamente tanto a ciudadanos y organizaciones, la importancia de la bicicleta en la ciudad.

Adicional al Paseo Dominical, que inició con 10 kilómetros y concluyó la administración con 24 kilómetros, se hicieron otros programas para crear una cultura del uso de la bicicleta. El primero fue la escuela de ciclismo urbano o Biciescuela, la cual se inauguró en octubre de 2009 y se realizó en conjunto con grupos ciclistas como “Mujeres en Bici”. En 2011 se iniciaron los primeros Paseos Nocturnos con la misma

logística de los paseos dominicales, pero temáticos y los sábados por la noche. Esto permeó la posibilidad de utilizar la bicicleta como modo de transporte de manera nocturna.

En conjunto con Bicitekas se hizo el Manual del Ciclista Urbano, que fue el primer documento oficial que mostraba tanto a ciclistas como a otros actores de la vía pública recomendaciones para utilizar la bicicleta como modo de transporte en el Distrito Federal. Más que una guía adaptada de otras ciudades, el Manual reflejaba los consejos de ciclistas experimentados para rodar en la capital del país. El financiamiento fue completamente público y la elaboración fue por parte de Bicitekas e ITDP.

Finalmente, un esfuerzo al interior de la administración pública fue el programa de “Bicifuncionarios” que buscaba que todos los primeros lunes de mes funcionarios de diversos niveles pudieran llegar en bicicleta a sus centros de trabajo. Con base en registros de Oficialía Mayor se realizaron 138,121 viajes durante todo el sexenio¹³⁷. Más allá del impacto cuantitativo del programa, mostró de manera cualitativa a la ciudadanía que los funcionarios públicos del gobierno del entonces Distrito Federal, estaban dispuestos a optar por esta nueva forma de transporte, rompiendo los estigmas que la bicicleta no era una realidad en la ciudad; uno de los funcionarios más emblemáticos fue el Jefe de Gobierno, favoreciendo el discurso sobre la misma.

Evaluando el pedaleo y el ciclo de atención a los problemas: la interacción con sociedad civil

El sexenio de Marcelo Ebrard Casaubón colocó el tema de la bicicleta en la agenda pública. Más allá de una política de salir del paso, como en el sexenio anterior, se lo-

¹³⁷ Secretaría del Medio Ambiente Gobierno del Distrito Federal, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta”, en *Libros Blancos*, México, 2012, p. 64

gró la atención de diversos sectores y una voluntad política clara con respecto al rumbo a seguir de la misma. La Secretaría del Medio Ambiente en seis años logró fortalecer su capacidad técnica y formó un equipo especializado en el seguimiento de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta. Los logros fueron visibles y bien comunicados, haciendo que la ciudadanía viera esto como algo más que un “decisionismo” de gobierno, sino como una decisión colectiva de la sociedad civil —grupos ciclistas y organizaciones no gubernamentales— y de la ciudadanía en general (tanto ciclistas y como no ciclistas). El principal éxito de este sexenio radicó en que se vencieron las restricciones en el corto plazo y logró forjar un consenso entre quienes habitan y transitan la ciudad. Como lo menciona Majone, se lograron sobreponer las restricciones de corto plazo, específicamente el escepticismo de la ciudadanía.

A pesar del gran avance que representó este periodo para la movilidad ciclista, no se cumplió con el objetivo planteado por Marcelo Ebrard y Martha Delgado de alcanzar el 5% del reparto modal de viajes en bicicleta. Sólo se lograron construir 28 kilómetros de ciclovías, colocar 260 estaciones de ECOBICI, inaugurar una Biciescuela y ampliar el Paseo Dominical a 24 kilómetros. No es despreciable el avance que tuvo la administración de Marcelo Ebrard, sobre todo si se considera que fue un tema innovador que no contaba con un área administrativa y se forjaba la capacidad técnica.

Otra debilidad del Gobierno de Ebrard fue el distanciamiento con grupos ciclistas y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema. En el año 2011 con la construcción de la Supervía Poniente¹³⁸ hubo una fuerte protesta por parte de Bicitekas, ITDP, Haz Ciudad y CTS, para evidenciar la contradicción del impulso de

¹³⁸ Proyecto de movilidad motorizada que implicaba la construcción de una Autopista para conectar la zona sur y el poniente, a través de barrancas de suelo de conservación.

este tipo de infraestructura para vehículos motorizados frente a una estrategia de movilidad en bicicleta. Durante la mayor parte del sexenio el equipo técnico del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo trabajó de la mano de la Coordinación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta para asesorar con respecto a los criterios técnicos y validación de las políticas implementadas¹³⁹. Sin embargo, posterior a esto se eliminó cualquier colaboración entre ambas entidades, no por una decisión del personal operativo, sino de los mandos más altos.

El haber dejado incumplidas las metas de la construcción de una red de 300 km de ciclovías¹⁴⁰ permitió que hubiera una inercia entre los grupos ciclistas para demandar mayor inversión en el siguiente periodo administrativo. Asimismo, de la separación con sociedad civil por la construcción de infraestructura para el automóvil se impulsaron dinámicas que obligaban a los candidatos a la jefatura de gobierno a comprometerse a continuar el impulso de la movilidad no motorizada.

El sexenio de Marcelo Ebrard, la gestión de Martha Delgado y el trabajo administrativo de Tanya Müller, Dhyana Quintanar y Yolanda Alonso posicionaron el tema de la movilidad en bicicleta en la agenda gubernamental y pública. Se le dio atención con el respaldo inicial de la sociedad civil organizada y de la población en general, a pesar del escepticismo inicial. Más allá de sólo haber posicionado el tema ciclista en la agenda, los éxitos en la implementación permitieron que trascendiera más allá del 2006-2012 y se convirtiera en una acción pública clara. Durante este sexenio se forjó el núcleo de la política pública, con valores muy claros de sustentabili-

¹³⁹ Es importante señalar que aunque el ITDP es una ONG fundada en 1985 en Estados Unidos, abrieron su oficina en México en el año 2008, como parte de la inercia de cambio de paradigma de movilidad, sus fundadores Bernardo Baranda y Xavier Treviño, ambos eran fundadores de Bicitekas e impulsaban la idea de ciudades más humanas. También posterior a todo el apoyo que se le brindó al Gobierno de la Ciudad, lograron hacer el Manual Ciclociudades, que incluye las estrategias y es un acompañamiento técnico para las ciudades que quieren impulsar este tipo de movilidad.

¹⁴⁰ Este proyecto también había sido contemplado en el documento entregado por Bicitekas al entonces Gobierno del Distrito Federal,

dad, equidad y habitabilidad, incluso sin contar con un cinturón de protección como leyes o normatividad específica. El éxito fue lograr traer a la vista de la ciudadanía un modo de transporte que estaba completamente segregado y posicionar al Distrito Federal como un referente a nivel internacional.

DE LA IDEA A LA POLÍTICA PÚBLICA: EL FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO (2013-2018)

El sexenio de Miguel Ángel Mancera Espinosa mostró un énfasis fundamental en el tema de movilidad siendo uno de los principales estandartes que rigieron su periodo administrativo. La Ciudad de México se convirtió en un referente en cuanto a políticas públicas de esta índole. Esta administración ha visto en este tema una trinchera de altibajos en la popularidad del Jefe de Gobierno ya que un sinnúmero de decisiones públicas han sido de baja popularidad política, pero han implicado un cambio fuerte por su incidencia técnica. En esta administración el impulso a la movilidad no motorizada ha visto sus mayores cambios administrativos, no sólo en el corto, sino en el largo plazo.

El 5 de diciembre de 2012 inició la administración de Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno de la ciudad, quien ganó con Movimiento Progresista con el 63.58% de los votos¹⁴¹. Siendo la seguridad uno de los temas mejor evaluados del sexenio de Marcelo Ebrard y con el antecedente de haber sido el Procurador de Justicia ganó la elección en julio 2012. La popularidad de Mancera era un beneficio para la implementación de políticas públicas de cualquier índole, no sólo estableciendo la continuidad de las políticas públicas sino innovando con las mismas.

El apartidismo del Jefe de Gobierno ponía en entredicho el impacto de la izquierda perredista y sus múltiples corrientes en la agenda pública de la Ciudad de

¹⁴¹ Instituto Electoral del Distrito Federal, Entrega IEDF constancia de mayoría a Miguel Ángel Mancera, 2012, consultado el 10 de noviembre de 2018, <http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/2144-entrega-iedf-constancia-de-mayoria-a-miguel-angel-mancera>

México. Esta ambigüedad política tenía implicaciones para los principales operadores políticos del Jefe de Gobierno, pero también era un área de oportunidad para los miembros más técnicos de su gabinete, quienes podrían formular políticas públicas con un mayor componente técnico que político.

En el tema de movilidad en bicicleta contó con un elemento fundamental para la continuidad de las políticas públicas de impulso al ciclismo urbano: la recién designada Secretaria del Medio Ambiente Tanya Müller García. Ella fue designada como titular del área en el gabinete entrante de Mancera Espinosa. Como bien se describió previamente, ella fue clave en el desarrollo de esta estrategia en el anterior sexenio como Directora de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías, área responsable de la implementación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta. La participación de Tanya Müller facilitó el desarrollo de la política pública en este nuevo sexenio, por dos razones: la prioridad en el tema de medio ambiente y por el antecedente administrativo de su participación.

Por otro lado, el gabinete de Miguel Ángel Mancera incluyó en cargos de alto nivel a personajes con experiencia en Organizaciones de la Sociedad Civil que habían incidido directamente en el desarrollo de acciones de movilidad. Una persona clave fue M.E.M Dhyana Shanti Quintanar, quien fue designada como Directora General de Planeación y Vialidad en la Secretaría de Transporte y Vialidad y sería fundamental para establecer una política de largo plazo en lo que se refiere a este tema. Al igual que la actual Secretaria del Medio Ambiente, Dhyana Quintanar fue la Coordinadora

de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta,¹⁴² por lo que contaba con un antecedente claro de las estrategias y el rumbo a seguir.

La campaña de Miguel Ángel Mancera y su agenda de movilidad: decidiendo juntos

Desde la campaña del Jefe de Gobierno se realizó un compromiso con el fomento a la movilidad no motorizada. Se firmó un compromiso promovido por las principales organizaciones sociales como lo son Bicitekas, ITDP y CTS - Embarq México.¹⁴³ Estas fueron las primeras campañas electorales de la ciudad que mencionaron y le dieron prioridad al tema de movilidad no motorizada.

Esto se logró gracias a la inercia adquirida en el sexenio de Marcelo Ebrard, donde ya se tenía capacidad técnica al interior del gobierno. No menos importante, se fortalecieron desde las campañas los grupos sociales y las organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema. Esta inercia y el compromiso de Mancera incrementaron afinidades con los grupos ciclistas, quienes encontraron una ventana de oportunidad para continuar incidiendo al menos durante el periodo inicial de gobierno.

El capital político que generó la movilidad en bicicleta en el sexenio de Marcelo Ebrard fue aprovechado por Miguel Ángel Mancera, especialmente por la separación que hubo al final de sexenio anterior con los grupos ciclistas. Este cambio de gobierno generó expectativas altas sobre las acciones que se implementarían. La campaña de 2012 fue un antecedente sobre la relevancia y el capital político del tema de movilidad en bicicleta.

¹⁴² Como bien se ha resaltado, Dhyana no contaba con un antecedente de contratación administrativa gubernamental, sin embargo, logró formar capacidad técnica e implementar las políticas más exitosas del sexenio de Ebrard.

De la Estrategia de Movilidad en Bicicleta a la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista (DCDIC)

Durante el sexenio de Marcelo Ebrard, la Coordinación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta incidió directamente en triunfos de política pública. La organización de esta coordinación se analizará a mayor profundidad para determinar el nivel de impacto obtenido considerando su nula estructura administrativa e institucional. Tan sólo en cinco años, la coordinación logró implementar el paseo dominical Muévete en Bici, las primeras tres fases del Sistema de Transporte Individual ECOBICI, 28 kilómetros de ciclovías y más de 1,600 biciestacionamientos de corta estancia.

De esta coordinación, sólo existía un puesto de estructura que era la Subdirección de Construcciones Sustentables, Parques y Ciclovías, que formaba parte de la Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías (DRUPC), misma que no tenía una gestión directa en la Coordinación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta. Administrativamente, la primera existía y la segunda no, por lo que la coordinación y su organización interna no estaba formalizada al interior del gobierno.

A pesar de esta circunstancia organizacional se implementaron acciones de promoción del uso de la bicicleta. De igual manera, el antecedente administrativo de la actual Secretaria Tanya Müller como Directora del área y jefa directa, tanto de quienes lideraban la Coordinación y la Subdirección, establecieron como prioridad de este nuevo sexenio la creación de una estructura del Gobierno de la Ciudad de México. En palabras de la Secretaria Müller, “La creación se logró en el primer año, porque era un punto fundamental en la administración, crear la estructura era reconocer que era una parte importante de esta administración y una prioridad en estos seis años.

Es algo que no se hizo en la administración anterior, que tuvo cuatro años de tener una área sin estructura”¹⁴⁴.

En el año 2013, una de las primeras acciones de la administración de la Secretaria Müller fue la creación de una dirección de área cuyo objetivo era la implementación de la estrategia de movilidad en bicicleta de la ciudad. Esta dirección de nueva creación sería la encargada de dar continuidad a lo que en el sexenio anterior fue sólo una coordinación con personal contratado por honorarios y que de no ser por este compromiso podría desaparecer con el cambio de administración. Como menciona Majone, Tanya Müller fue clave para sobreponerse a las restricciones administrativas que tenía la movilidad en bicicleta, gracias a su puesto que le permitía incidir directamente en la transformación administrativa del área.

Si bien, durante el sexenio 2006-2012 se contaba con una argumentación y valores fuertes de la política, durante la administración 2013-2018 se logró un cambio institucional para reducir las restricciones de acción de los actores. En febrero de 2014, se creó la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista, como uno de los pequeños logros de la administración de Müller, como bien menciona en su entrevista: “Creo que [darle estructura] era un punto fundamental, que si no lo hacíamos en el primer año, era reconocer que en esta administración la infraestructura ciclista y el equipo, era una prioridad que se iba a desarrollar en estos seis años. Es algo que no se hizo en la administración anterior, que se tuvo una dirección sin estructura. Era un tema importante y que priorizamos como parte del gobierno”¹⁴⁵. Si se hubiera continuado, sólo con una coordinación sin estructura, habría habido menor certeza del actuar del área. Los procesos y un modelo burocrático con enfoque de políticas públicas,

¹⁴⁴ “Entrevista con Tanya Müller García”, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 21 de mayo de 2018 (entrevista).

¹⁴⁵ “Entrevista con Tanya Müller García”, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 21 de mayo de 2018 (entrevista).

le da claridad a través de procedimientos y certeza para la deliberación colectiva, el ajuste de las preferencias y la evolución de los acuerdos¹⁴⁶. En este mismo sentido, Dhyana Quintanar como Directora General de Planeación y Vialidad, también fortaleció la política de movilidad con la promulgación de la Ley de Movilidad y el Programa Integral de Movilidad, el cual consideraba a la bicicleta como un actor clave para los objetivos de movilidad de la ciudad de México.

El seguimiento a la creación de esta estructura la realizó directamente el personal de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta (EMB), quienes gestionaron administrativamente la creación de la misma. Uno de los retos iniciales fue la formalización de una estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal con ocho puestos administrativos. Estos puestos consideraban el siguiente organigrama:

- A. Director de Área
- B. Dos Subdirecciones: Cultura y Equipamiento
- C. 4 Jefaturas de Unidad: Sistema de Bicicletas Públicas, Ciclovías, Bicies-tacionamientos, Biciescuela y Paseo Dominical.

Al iniciar la gestión de esta nueva dirección, el personal se enfrentó a la Ley de Modernización Administrativa del Distrito Federal, la cual no permite crear una nueva área sin desaparecer una o en su caso dividirla. Esto dificultó la creación de las ocho plazas de estructura establecidas como objetivo inicial por lo que sólo se pudo crear el puesto de Dirección y transferir la subdirección existente a esta nueva estructura orgánica.

Posterior a este cambio en el número de puestos se gestionó el trámite para la creación de la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista (DCDIC). Esto

¹⁴⁶ M. Merino, *op. cit.*, p. 106

implicó la elaboración de todos los formatos para el manual administrativo y el establecimiento de objetivos, misión y acciones de la nueva dirección. Este es el primer paso a la profesionalización administrativa, de lo que un sexenio anterior parecía una estructura endeble por su nulo reconocimiento dentro de la estructura orgánica del Gobierno de la Ciudad.

En febrero de 2014 se formaliza la creación de la DCDIC y se da el nombramiento de su primer director: Iván de la Lanza Gamiz, quien en el sexenio de Marcelo Ebrard fungió como Coordinador del Sistema ECOBICI, contando con una experiencia previa en la función pública. Posterior a la publicación de la creación en la Gaceta Oficial del 4 de julio de 2016 se publican los manuales administrativos del área. Este cambio institucional eliminó una de las restricciones que requería la política pública, es decir, la falta de un área con el respaldo legal y administrativo para la implementación de proyectos. A pesar de tener un núcleo de política pública fortalecido, esta acción aumentaría su cinturón de protección.

La modificación del Manual Administrativo comenzó con la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental, a la cual se le incorporó el objetivo de “Promover la movilidad no motorizada, mediante la creación de políticas públicas, en favor del uso de la bicicleta e incremento del equipamiento e infraestructura ciclista en la Ciudad de México.”¹⁴⁷ También se reforzó en el reglamento interior el artículo 56 Cuáter, el cual respalda la implementación de políticas públicas ciclistas en la Secretaría del Medio Ambiente.

¹⁴⁷ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Secretaría del Medio Ambiente Aviso por el cual se da a conocer el Manual Administrativo de la Secretaría del Medio Ambiente, con Número de registro MA-07/150416-D-SEDEMA-29/011215, publicado el 4 de julio de 2016, p. 129 https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/36a8715352f7aaefdaf6612255cfd6b2.pdf

En este mismo Manual se creó la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista, adscrita a la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente. La Misión de la Dirección es diseñar las estrategias y proyectos necesarios para fomentar el uso de la bicicleta como un modo de transporte para los habitantes de la Ciudad de México¹⁴⁸. La Dirección tiene los siguientes objetivos como parte de su misión:

1. Promover y difundir constantemente la cultura y socialización del uso de la bicicleta, a través de programas educativos, actividades y ciclovías recreativas.
2. Supervisar la creación de infraestructura y equipamiento ciclista, la administración y expansión del sistema de bicicletas públicas de la Ciudad de México, a través de acciones de planeación, gestión, control y seguimiento.
3. Elaborar políticas públicas para el fomento del uso de la bicicleta como modo de transporte, mediante la integración de un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas.
4. Supervisar el recaudo y recepción, de conformidad con los ordenamientos jurídicos que resulten aplicables, de los ingresos de aplicación automática que se generen por el uso, aprovechamiento, servicios de infraestructura relacionados con el uso de la bicicleta, para asegurar una correcta recaudación¹⁴⁹.

Lo que en el sexenio de Marcelo Ebrard sólo eran los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, durante el sexenio de Miguel Ángel Mancera se convirtieron en objetivos dentro del Manual Administrativo y la creación de un área con capacidad técnica y administrativa.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 151

¹⁴⁹ *Ibid.*, pp. 151-152

En este mismo sentido se transformó la Subdirección de Parques, Ciclovías y Construcción Sustentables por la Subdirección de Cultura y Uso de la Bicicleta cuya misión es contribuir al uso de la bicicleta en la Ciudad de México para promover cambios en la cultura de la ciudadanía y lograr la movilidad activa en la Ciudad de México. La subdirección tiene tres objetivos: realizar el Programa Muévete en Bici en la Ciudad de México a través de la implementación oportuna de los procedimientos establecidos para el logro del objetivo del programa; promover por medio de actividades de capacitación ciclista una nueva cultura vial mediante el uso de la bicicleta de manera segura en la Ciudad de México; y lograr una difusión de la movilidad activa en la Ciudad de México con la implementación de campañas permanentes de comunicación.

El Manual Administrativo de la Secretaría del Medio Ambiente estableció con claridad las acciones de política pública que serían su competencia, así como su rol para la coordinación con otras dependencias del Gobierno de la Ciudad para la implementación de los diferentes proyectos. La creación de la DCDIC es una acción que fortalece administrativa y técnicamente las políticas de movilidad en bicicleta ante cualquier decisión política futura que busque dar marcha atrás a estas acciones. Esto a pesar de tener responsabilidades muy claras que muchas veces no tienen una incidencia política directa.

La creación de esta Dirección permitió contar con un presupuesto operativo anual para dar seguimiento a dos de los principales proyectos de la misma: Sistema de Transporte Individual ECOBICI y Muévete en Bici. De la misma manera, a través de la gestión administrativa se ha logrado el financiamiento a través de diferentes fondos como lo son el Fondo Ambiental Público, Recursos Fiscales, Fondo Metropolitano y Ramo 23, con el objetivo de financiar proyectos de infraestructura y obra pública para

la construcción de ciclovías, biciestacionamientos masivos y ampliación del sistema ECOBICI, Biciescuela de Verano, entre otros.

La DCDIC, desde su creación hasta septiembre de 2018, ha dado como resultado en términos de infraestructura y cultura ciclista:

- A. Ampliación del Paseo Dominical Muévete en Bici de 24 a 55 kilómetros, en los que se incorporó a la Delegación Benito Juárez. Durante la administración de Miguel Ángel Mancera, asistieron más de 10 millones de personas, de los 13.5 millones totales, desde el inicio del programa..
- B. Creación de ocho nuevas Biciescuelas, entre las que incluyen una permanente para operadores de transporte público, así como la Biciescuela de Verano, que se realizó por primera vez en 2013. En total las Biciescuelas reportan atención de 250 mil niños y adultos en el mismo periodo.
- C. ECOBICI tuvo un crecimiento del 85% en su infraestructura, pasando de 260 a 480 cicloestaciones. De 2013 a 2018 se han realizado el 80% de los 55 millones de viajes. Se implementó también en este periodo primer sistema compartido de bicicletas eléctricas de pedaleo asistido.
- D. Se han construido 65 kilómetros de ciclovías en la ciudad y se construyeron los primeros Biciestacionamientos en Pantitlán, la Raza, La Villa y Periférico Oriente.

La creación de la DCDIC ha tenido dos resultados principales: la formalización de una estructura orgánica y la profesionalización de la política pública de movilidad en bicicleta. Al mismo tiempo tiene un reto ya que su nivel de incidencia en otros temas de la ciudad no es competencia directa de la dirección, lo que dificulta la comunicación y gestión de otras necesidades urbanas vinculadas al tema de movilidad y desarrollo urbano.

A pesar de no ser responsable de todas las aristas técnicas vinculadas con el tema de movilidad, el liderazgo de la DCDIC para posicionar la agenda de movilidad en bicicleta ha sido fundamental para la implementación de los diferentes proyectos y el seguimiento operativo de los programas. Su permanencia va más allá de la incidencia administrativa, pues tiene una incidencia interinstitucional al ser el área encargada de encabezar las políticas públicas ciclistas y la coordinación con otras dependencias del Gobierno de la Ciudad. A través de la Secretaría del Medio Ambiente se coordinan todos los esfuerzos directos para los proyectos ciclistas que se desarrollan en la Ciudad de México.

La Ley de Movilidad y los planes de gobierno: la bicicleta como eje transversal (PGDU, PIM y PACCM)

La historia reciente y democrática de la Ciudad de México no había permitido que se pusieran a consulta popular los diferentes planes rectores de las administraciones. Durante esta administración se puso énfasis en la generación de planes de gobierno que establecieran las acciones y directrices para las diferentes dependencias y mejorar la coordinación administrativa y la incidencia con la ciudadanía.

El primer esfuerzo fue el Programa General de Desarrollo Urbano 2013-2018 que por primera vez se realizó en coordinación de las diferentes dependencias de gobierno y mediante consulta pública se introdujeron las necesidades de la población. De esta manera se desarrolló un documento que no sólo integraba la visión de ciudad de quienes habitan en ella, sino de quienes trabajan por ella.

El Programa General de Desarrollo Urbano integró el Eje 4: Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura; un componente transversal con el tema de movilidad y sobre todo movilidad en bicicleta. Cuando se analiza el programa se pue-

den encontrar la mención de la construcción de ciclovías, expansión del sistema ECOBICI, entre otros. Adicional al PGDU, cada dependencia realiza un programa sectorial, el cual determinará las acciones que se desarrollarán en cada dependencia y en coordinación con el resto.

La Secretaría del Medio Ambiente, al ser la rectora de las políticas ciclistas, incorporó este tema de manera prioritaria a sus programas sectorial e institucional. A través de estos planes se establecieron metas claras respecto a la construcción de 110 kilómetros de ciclovías, 5 biciestacionamiento masivos, la ampliación de ECOBICI a Benito Juárez y Coyoacán, la atención 25 mil personas anuales en la Biciescuela y la ampliación a 55 kilómetros del paseo dominical.

Se elaboró el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM) que por primera vez trascendió un sexenio y con metas hasta 2020. Este programa se elaboró en conjunto con el Centro Mario Molina y tiene tres ejes principales: adaptación, mitigación y educación con respecto al cambio climático. La bicicleta tiene una relevancia importante dentro del plan, incluso ECOBICI forma parte de las 25 acciones prioritarias para la mitigación de los efectos del cambio climático. La SEDEMA como rector del sector incorporó las políticas ciclistas a sus programas de gobierno como una acción para mejorar la calidad del aire y hacerle frente al cambio climático, esto a pesar de no haberle dado continuidad al Plan Verde de la administración anterior. Es decir, durante este sexenio se mantuvo el núcleo de la política pública y los valores de sustentabilidad. Así como se le dio continuidad al problema público de la calidad del aire.

Sin embargo, la bicicleta ganó en este sexenio una relevancia en la agenda de movilidad. La prioridad de la agenda de Miguel Ángel Mancera fue transformar radicalmente el paradigma de la movilidad, no sólo enfocado en términos de la movilidad

no motorizada sino en la mejora del transporte público masivo. El primer esfuerzo de Dhyana Quintanar como Directora General de Planeación y Vialidad fue hacer un Programa Integral de Movilidad (PIM).

El PIM se compone de cinco ejes rectores: sistema integrado de transporte, calles para todos, más movilidad con menos autos, cultura de la movilidad y transporte de carga. En todos los ejes se establecen los objetivos y acciones concretas para mejorar la movilidad en la Ciudad de México. La bicicleta se considera un eje transversal de los diferentes ejes.

El tema de la movilidad tiene una complejidad por la coordinación de diferentes dependencias que tienen una incidencia directa en el tema, el PIM de igual manera que el PGDU se estableció mediante un proceso de coordinación directa con los funcionarios responsables y con los grupos de transportistas involucrados en el tema. El PIM tiene un enfoque que prioriza la movilidad de las personas a través de diversas acciones de política pública a corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, pero no menos importante, hubieron tres cambios legales que marcaron la pauta de lo que sería el sexenio de Miguel Ángel Mancera. Por un lado, se promulgó en junio de 2014 la Ley de Movilidad del Distrito Federal, la cual sustituyó a la Ley de Transporte y Vialidad. En esta nueva ley se cambió por completo el paradigma de la movilidad estableciendo que quienes vivimos y transitamos por la Ciudad de México tenemos el derecho a la movilidad. En esta nueva ley se establece la jerarquía de la movilidad que es peatones, ciclistas, usuarios del transporte público, transporte de carga y vehículos particulares motorizados (automóviles y motocicletas).

Esta nueva ley rige a la Secretaría de Movilidad, Seguridad Pública y Medio Ambiente para la elaboración y financiamiento de proyectos de movilidad. Todas las

acciones de política pública deberán priorizar el movimiento de las personas, más allá de los vehículos. Esta ley marcó un parteaguas en las políticas de movilidad de la Ciudad de México y logró una fuerte aceptación por parte de la sociedad civil organizada ya que fue el primer paso para darle estabilidad y una visión de largo plazo, al nuevo paradigma de la movilidad.

De esta Ley emanó el nuevo Reglamento de Tránsito que incorporó un sistema de fotomultas, incrementó los costos de cualquier violación al reglamento y redujo los límites de velocidad en todas las vías primarias y secundarias de la Ciudad. Este reglamento se hizo en conjunto con grupos ciclistas, organizaciones peatonales y organizaciones no gubernamentales, buscando la aceptación de estos sectores de la población. A pesar de ellos tuvo un alto costo político para Miguel Ángel Mancera por la baja popularidad de las acciones, más allá de la visión de seguridad vial.

El segundo esfuerzo fue la Constitución CDMX la cual se promulgó el 5 de febrero de 2017 e incorporó por primera vez el Derecho a la Movilidad de las personas como uno de las garantías claves de quienes vivimos en la capital del país. La formulación de una constitución de avanzada no sólo era para temas de carácter social e inclusión, sino que permeó a la agenda de movilidad en general. Lo anterior debido a que el tema se ha logrado posicionar de manera prioritaria en la opinión pública tanto de expertos como de inexpertos del tema.

Tercero, pero no menos importante, en diciembre de 2018 entrará en vigor una nueva ley orgánica de la administración pública de la Ciudad de México. Previo a su aprobación se consultó a la Secretaría del Medio Ambiente sobre cambios que se requirieran dentro de ésta. Uno de los cambios, mismo que fue aprobado, fue la asignación de la responsabilidad, de manera explícita, de la política ciclista a la Secretaría del Medio Ambiente. A pesar del empalme que tiene con la Ley de Movilidad, le da

la rectoría a largo plazo a la SEDEMA de todas las acciones y proyectos que promuevan la bicicleta como modo de transporte.

A partir de estos elementos y retomando a Giandomenico Majone, se puede concluir que todas estas acciones han fortalecido de dos maneras a la política pública. Por un lado, el núcleo ya no es sólo es un tema de sustentabilidad, sino que se transforma a un enfoque de movilidad sustentable. Por otro lado, con la Ley de Movilidad, la Ley Orgánica, los Programas y la Constitución CDMX se amplía el cinturón de protección de la política pública ciclista en nuestra capital.

CAPÍTULO III: PEDALEANDO CON RUMBO: EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LOS FACTORES DE ÉXITO DE LA POLÍTICA PÚBLICA CICLISTA

La movilidad ciclista en la Ciudad de México hoy tiene un rumbo bien definido y se ha posicionado el tema no sólo en el ámbito local, sino en entornos nacionales e internacionales. En un decenio el paradigma de la movilidad se transformó; pasó de ser una ciudad que había apostado por un desarrollo enfocado en vehículos motorizados, a una ciudad donde de nueva cuenta el transporte público y la movilidad no motorizada se encuentran en la agenda pública¹⁵⁰.

Como mencioné en el capítulo anterior se han logrado hitos en la política de movilidad ciclista; tales como haber triplicado el número de viajes ciclistas, pasando de 100 mil viajes diarios a casi 300 mil viajes al día; la implementación del Sistema de Bicicletas Públicas más grande de América Latina con 480 cicloestaciones, con el que se han realizado más de 55 millones de viajes en 8 años. Destaca también el Paseo Dominical Muévete en Bici, que se posicionó como la tercera ciclovía con la mayor extensión del mundo, y un programa educativo consolidado de Biciescuela, así como una red de casi 200 kilómetros de infraestructura ciclista segregada y cuatro espacios para la intermodalidad.

Más allá de la infraestructura, equipamiento o el número de ciclistas en las calles, el Gobierno de la Ciudad de México logró hacer de la ciudad, una ciudad ciclista. En conjunto con la sociedad civil se implementaron políticas públicas exitosas para hacer de la bicicleta un modo de transporte cotidiano entre la ciudadanía. Finalmente, se rompió el escepticismo que había en un inicio hacia la bicicleta, logrando

¹⁵⁰ Ignacio de los Reyes, “Mexico City’s bike revolution”, BBC, 20 de febrero de 2012, <https://www.bbc.com/news/world-radio-and-tv-16833168>

mayor consenso no sólo entre quienes impulsaban la agenda, sino para quienes se oponían a la misma.

El núcleo de la política de movilidad en bicicleta mantuvo los valores claros y una estrategia con un rumbo establecido, que con el cambio de sexenio se fortaleció el cinturón de protección, mediante el cambio institucional. Gracias a esto se ampliaron los alcances de las acciones de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, no sólo en el ámbito local, sino alcanzado el reconocimiento internacional.

Este capítulo tiene como objetivo, analizar más allá de la descripción de cada sexenio, cuáles han sido los factores de éxito de la política pública de movilidad en bicicleta en la Ciudad de México y cómo estos factores fortalecieron lo que en un inicio parecía imposible. Asimismo, propongo cuáles pueden ser los pilares ante el cambio de gobierno para funcionar como referencia para otras ciudades.

En una primera instancia analizo el cambio institucional paulatino que ha tenido la Estrategia de Movilidad en Bicicleta en los últimos años, tomando en consideración la teoría de Mahoney y Thelen en la que el tipo de cambio, el contexto político, la discrecionalidad y los agentes son elementales para explicar los cambios institucionales graduales. Por otro lado, el discurso de la política pública ha sido un factor determinante para garantizar su permanencia, es decir, el núcleo duro de la política pública. Esto con base en la teoría de Giandomenico Majone que le da relevancia no sólo al núcleo, sino al cinturón de protección de la misma.

Finalmente, elaboro una descripción de factores específicos que han hecho de la movilidad en bicicleta una política pública exitosa. Por un lado, las coaliciones que se han formado con la sociedad civil, la agenda ciclista en el momento adecuado, el incrementalismo y la capitalidad. Con base en estos factores, el cuarto capítulo incluirá recomendaciones de políticas públicas ante el cambio de gobierno.

Después del recuento de los últimos años, en los que se pasó de una política de salir del paso, al posicionamiento en la agenda pública y un fortalecimiento administrativo, se percibe en la Ciudad un mayor número de ciclistas. Se tiene una política pública que ha logrado sobreponerse ante cualquier pronóstico adverso e incluso a pesar de las restricciones del sistema y la baja factibilidad política e institucional. Son diversos los factores que han sido determinantes para lograr el cambio en la percepción de la movilidad ciclista. A continuación, se describirán los diversos factores que han determinado el éxito y se hará un análisis del cambio institucional.

Para medir el éxito de cualquier política pública es necesario visibilizar la capacidad para sortear retos y restricciones durante el proceso. A continuación se describirán los diferentes retos y la manera en la que se afrontaron desde sus instituciones, burocracia y con el proceso en sí. Cuando se analizan estas tres perspectivas se encuentran los elementos clave que han logrado la trascendencia de la movilidad ciclista. En el caso de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta hubo un correcto establecimiento de valores iniciales, se facilitó la argumentación, buena definición del problema público y ante la complejidad de lo implementado se sortearon restricciones institucionales gracias a las capacidades efectivas de quienes estuvieron involucrados en la política.

A once años de la implementación de programas y sobre todo de la transformación en términos de movilidad de la Ciudad de México, es importante rescatar los factores que fueron determinantes para el posicionamiento del tema. Es relevante señalar que las acciones implementadas en la capital del país suelen convertirse en estandarte o referencia para otras ciudades o países, esto es, que la movilidad en bicicleta sea una realidad en la ciudad ha abierto la ventana de oportunidad para que otras

ciudades volteen y regresen a la bicicleta como una alternativa real de movilidad en sus contextos.

Es importante mostrar que esta tesis no es una receta, ni los pasos a seguir para que esto sea funcional en otros contextos. Sin embargo, hay características institucionales, de proceso y burocráticas, que podrían no sólo facilitar, sino fortalecer políticas públicas que busquen modificar el estatus quo y la calidad de vida de quienes vivimos en las ciudades.

Las políticas públicas urbanas modifican nuestras ciudades tal y como las conocemos. Se está cambiando la manera en la que se invierte el presupuesto público y la forma en la que nos movemos por las ciudades. Durante más de 50 años se ha invertido en favor de la movilidad en automóvil y ciudades segregadas, hoy se apuesta a nivel internacional por modos de transporte masivos, no motorizados y por ciudades más densas con fachadas activas y usos de suelo mixto. Ante este reto urbano inaplazable, el caso de la Ciudad de México y su exitosa Estrategia de Movilidad en Bicicleta pone ante los ojos de los planeadores de políticas públicas un tema que en sus inicios parecía una mera ocurrencia o un imposible¹⁵¹.

A continuación, se analiza el núcleo de la política pública y el cambio institucional como un elemento clave dentro de toda la Estrategia de Movilidad en Bicicleta. Cabe señalar que aún nos encontramos en un momento de evaluación de la política, sobre todo ante el inminente cambio de gobierno, que será fundamental para determinar la fortaleza del núcleo de aquella y qué tanto se ha incrementado el cinturón de protección de la misma en los últimos años. Este recuento muestra que ha habido procedimientos, decisiones, reglas operativas, recursos, representantes y participación

¹⁵¹ Hernández, Mónica, “El mito de la bici”, 15 de octubre de 2015, <https://www.reporteindigo.com/reporte/el-mito-de-la-bici/>

ciudadana que han logrado la adaptabilidad de las políticas de movilidad ciclista en nuestra ciudad capital.

A lo largo del segundo capítulo se describieron las acciones de política pública que se implementaron en la Ciudad de México para promover el uso de la bicicleta. Un elemento clave que ha permitido la continuidad del discurso ha sido el cambio institucional que se ha logrado en la Estrategia de Movilidad en Bicicleta. Aunque los teóricos del institucionalismo histórico argumentan que los cambios en las instituciones sólo se hacen de manera abrupta o por condiciones externas, en esta tesis optaremos por explicar el cambio gradual que no necesariamente es consecuencia de una transformación, sino ajustes incrementales.

Se utilizarán dos teorías que se complementan para dar una explicación racional de lo que ha ocurrido en el caso de la política pública ciclista. Por un lado, la teoría de Giandomenico Majone sobre el desarrollo de la política y la relevancia del núcleo duro y la periferia. Y por otro lado, la de Mahoney y Thelen sobre los diferentes tipos de cambio institucional y la relevancia de factores como el contexto político, los agentes de cambio y la discrecionalidad en la aplicación de la ley. Estas dos teorías nos permiten explicar de manera certera los cambios que ha tenido la política pública ciclista a lo largo de tres sexenios y los agentes de cambio en cada uno de ellos.

Finalmente, a lo largo de este capítulo y una vez entendido el cambio institucional y la relevancia del núcleo duro se analizarán otros factores que han sido relevantes para la permanencia de esta política pública como la definición del problema público, la agenda, el rol de la sociedad civil, los actores y la capitalidad.

1. *El cuadro y las ruedas de la bicicleta: el núcleo duro y los cinturones de protección.*

En primer lugar nos enfocaremos en el núcleo duro de la política pública ciclista, que como bien establece Majone “las políticas cambian constantemente, pero para los actores y los observadores tienen un sentido de continuidad en el curso del tiempo. En suma, tanto la continuidad como el cambio son inherentes a nuestra concepción de las políticas.¹⁵²” El autor resalta dos factores que son fundamentales, por un lado el núcleo duro de la política, que es la parte relativamente estable y rígida de una política. Por otro lado, la periferia que es el lado más flexible, el cual está integrado por programas, actividades administrativas concretas, manuales que permiten poner en práctica los principios del núcleo. Según Majone, “El modelo de un núcleo de política rodeado por periferias concéntricas (o cinturones protectores) nos hace ver en alguna medida el incrementalismo como un método o estilo de elaboración de políticas¹⁵³.”

En el caso de la política pública ciclista ha habido una evolución clara tanto del núcleo como del cinturón de protección. Para el analista siempre es importante definir cuál es el rol de cada uno para ver la estabilidad y el cambio que ha tenido cualquier política pública. En el caso del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, no había un núcleo duro de la política ya que solo fue una política para salir del paso, como consecuencia a una exigencia ciudadana. Como establece Majone, aún no existe una política reconocible ya que no había un núcleo claro. Tan solo hubo un cambio en el reglamento interior para integrar la palabra ciclovía a la Secretaría del Medio Am-

¹⁵² G. Majone, *op.cit.*, p. 195

¹⁵³ *Ibid.*, p. 197

biente, lo que se podría ver como un cinturón de protección para un núcleo inexistente.

En el caso del sexenio de Marcelo Ebrard y Martha Delgado se creó por primera vez un núcleo duro de la política pública a través de la elaboración de los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México. Aquí el núcleo duro se regía por los valores de sustentabilidad y habitabilidad, con el objetivo de implementar una cultura del uso de la bicicleta en la ciudad y se establecieron las cuatro acciones que le darían estabilidad al núcleo duro a lo largo de los siguientes años: crear una red de infraestructura ciclista, integrar la bicicleta a la red de transporte público masivo, instrumentar programas de acceso a bicicleta y crear una cultura de uso de la bicicleta. Estas cuatro acciones, esta visión, valores y principios fueron determinantes para establecer un núcleo duro de política pública ciclista en la Ciudad de México.

Durante este mismo sexenio se comenzó a fortalecer el cinturón de protección de este núcleo de política ciclista. Por un lado, se incluyó dentro de los planes del gobierno de Marcelo Ebrard a través del Programa General de Desarrollo y con el Plan Verde, que validó mediante las directrices de Gobierno las estrategias a implementar. Por otro lado, se hizo el primer cambio administrativo para permitir poner en práctica los principios del núcleo: la creación de la Subdirección de Parques, Ciclovías y Construcciones Sustentables en la Secretaría del Medio Ambiente. Finalmente, la Coordinación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, aunque no tenía una estructura formal y administrativa, tuvo una incidencia significativa en la implementación de los proyectos.

Los cambios suelen ser factores que ponen en riesgo las políticas públicas, sin embargo, es la fortaleza del núcleo duro el que le puede dar estabilidad y lo más im-

portante, continuidad para aumentar el impacto de las mismas. En el caso del cambio de gobierno de Marcelo Ebrard a Miguel Ángel Mancera sólo se fortaleció el núcleo de la política pública y se incrementó el cinturón de protección.

En primer lugar, el sexenio de Miguel Ángel Mancera le puso un nuevo énfasis a la política pública ciclista. Ya no sólo se perseguía el objetivo de la sustentabilidad, sino que se fortaleció desde la agenda de la movilidad, por lo que el principio que se perseguía era el de una política pública en pro de una movilidad sustentable. Con este cambio, se reforzó el núcleo de la política pública ya que no sólo era una visión de medio ambiente, sino sobre la eficiencia de la bicicleta dentro del sistema de movilidad de la ciudad. Esto es benéfico ya que como establece Majone “los principios nucleares nítidamente definidos podrían facilitar, en lugar de inhibir, el cambio incremental y la adaptación a situaciones nuevas dado que aportan criterios claros para distinguir entre lo esencial y lo prescindible”¹⁵⁴.

En este mismo sexenio, la periferia del núcleo se fortaleció con diversos cinturones de protección, que fueron cambios periféricos. Primero, con el cambio de gobierno se incluyó de nueva cuenta en los programas generales de desarrollo, programa integral de movilidad, programa sectorial e institucional de la Secretaría del Medio Ambiente y en el Programa de Acción Climática a la bicicleta como un eje transversal de las diferentes esferas públicas. Con esto se le dio sustento programático a la movilidad en bicicleta a lo largo de los seis años del periodo de gobierno de Miguel Ángel Mancera.

Segundo, en febrero de 2014 se creó la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista como estructura orgánica al interior de la administración pública que tenía como objetivo promover acciones de gobierno para hacer de la bicicleta una al-

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 198

ternativa real como modo de transporte en la ciudad. Con su creación, también se hicieron modificaciones legales al reglamento interior y se elaboraron manuales administrativos que le dieron fortaleza al núcleo duro de la política, ya que por primera vez había un área con fortalecimiento administrativo que podría implementar los programas y acciones.

Tercero, se fortaleció legalmente la movilidad en bicicleta de la Ciudad de México con la aprobación de la Ley de Movilidad del Distrito Federal en junio de 2014. Esta ley otorgó prioridad a los programas de promoción al uso de la bicicleta y cambió la jerarquía de la movilidad, que ahora está encabezada por peatones y ciclistas. En 2015 se reformó el Reglamento de Tránsito el cual considera a la bicicleta un vehículo, se incrementan las multas por invasiones a infraestructura ciclista y se otorgan derechos y obligaciones a las personas usuarias de la bicicleta. Finalmente, la Constitución de la CDMX contempló el derecho a la movilidad y la prioridad de la movilidad no motorizada en la ciudad capital.

Todos estos cambios, tanto administrativos como legales, son cinturones protectores que permiten ver el incrementalismo como cambios periféricos, pero que a su vez protegen el núcleo de la política. Los programas que se establecieron a lo largo del sexenio de Miguel Ángel Mancera no pusieron en riesgo la flexibilidad de la política, incluso le dieron un movimiento constante. Ante el cambio de gobierno serán fundamentales para garantizar la continuidad de la misma.

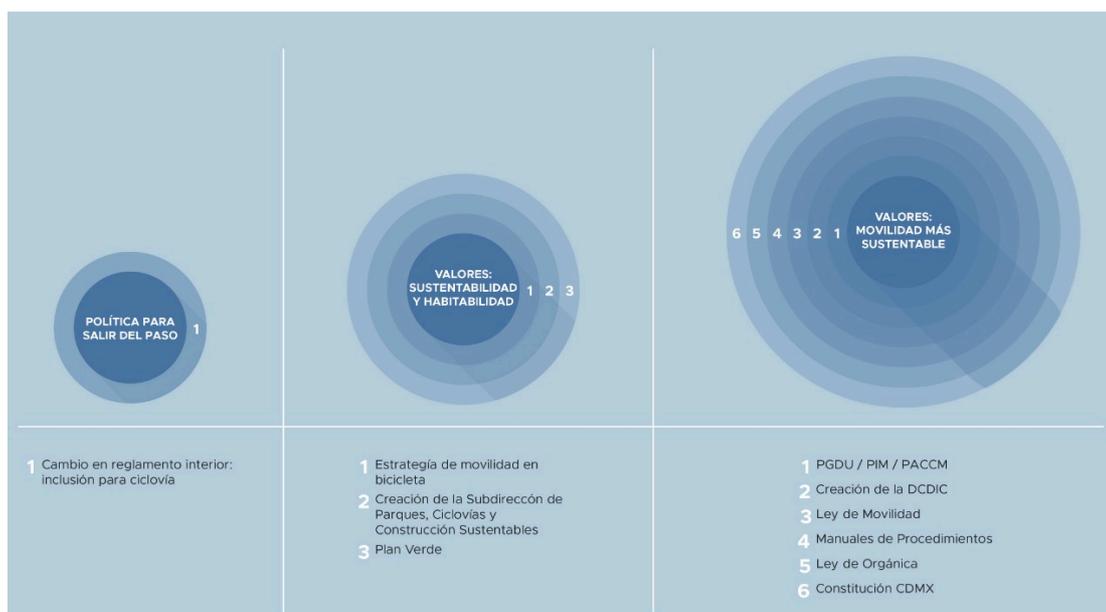


Imagen 1. Evolución del núcleo de la política pública y cinturones de protección 2000-2018. Elaboración propia.

2. El sistema de velocidades de la bicicleta: El cambio institucional, los agentes de cambio y el contexto político

Si tratamos de entender la política ciclista como un cambio abrupto en las instituciones, nos perderíamos de detalles que han sido clave para lograr el cambio institucional y la permanencia de ésta en los últimos años. Como ya vimos la movilidad en bicicleta se fortaleció con el paso de los años tanto en su núcleo como en sus cinturones de protección. Sin embargo, es necesario analizar qué ha sido determinante y qué tipo de cambios graduales han tenido lugar a lo largo de este primer decenio.

Para realizar este análisis, tomo como base la teoría de Mahoney y Thelen quienes establecen que existen cuatro tipos de cambios en las instituciones¹⁵⁵ y cada uno se logra por características determinantes tanto del contexto político, como de la discrecionalidad de la aplicación de la ley, las posibilidades de veto que tienen los di-

¹⁵⁵ Para los alcances de la tesis haremos la siguiente traducción de los tipos de cambio institucional. El primero es *displacement* el cual traduciremos como “reemplazo”, el segundo es *layering* que se le llamará “estratificación”, tercero *drift* que será “desvío” y por último *conversion* que será “transformación”, J. Mahoney y K. Thelen, *op.cit.*, pp. 15 - 16.

ferentes actores frente a cualquier intento de cambio y por último el tipo de agentes de cambio. Con base en esto se establecerán a lo largo de los tres sexenios cuáles han sido las causas y los cambios incrementales que han llevado a la política pública ciclista a tener un cambio institucional importante.

En su texto “*Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency and Power*” Mahoney y Thelen describen su teoría sobre el cambio gradual en las instituciones, el cual ha quedado relegado ya que el cambio en las ciencias sociales normalmente se considera como algo abrupto o que requiere una transformación total. Los autores en su texto muestra que una vez creadas las instituciones, éstas cambian de una manera sutil y gradual con el paso del tiempo¹⁵⁶. La elección de esta teoría fue porque los cambios graduales normalmente logran transformaciones fundamentales¹⁵⁷ y ese ha sido el caso de la movilidad en bicicleta en la ciudad.

Los autores establecen que el gran problema de la teoría del cambio no tiene explicación dentro del enfoque de los institucionalistas de elección racional, del institucionalismo histórico o sociológico. En estas tres variantes del institucionalismo el cambio se considera como choques abruptos que son particulares y no analizan las causas intrínsecas del cambio en las instituciones¹⁵⁸. Es ahí donde los autores desarrollan su teoría sobre el cambio dinámico y gradual que tienen las instituciones y definen las variables que producen cambios institucionales.

Mahoney y Thelen explican que hay tres factores que llevan al cambio institucional: el primero es el contexto político, las características de las instituciones y los agentes de cambio. Estos tres factores constituyen el modelo de cambio institucional que elaboraron ambos autores. Para los alcances de la tesis utilizo la siguiente traduc-

¹⁵⁶ J. Mahoney y K. Thelen, *op.cit.*, pp. 1

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 2

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp. 5-7

ción de los tipos de cambio institucional. El primero es *displacement* el cual se traduce como “reemplazo”, el segundo es *layering* se le llamará “estratificación”, el tercero es *drift* que será “desvío” y el último *conversion* que será “transformación”¹⁵⁹.

Para tener una mejor comprensión de la tesis desarrollaré la teoría de Mahoney y Thelen la cual será de utilidad para explicar el cambio institucional gradual que ha tenido la política de movilidad ciclista con el paso de los años y que ha sido determinante para garantizar su éxito. De acuerdo con los autores hay cuatro tipos de cambios institucionales:

- **Reemplazo:** cambio de las reglas existentes y la introducción de nuevas reglas.
- **Estratificación:** introducción de nuevas reglas sobre o en conjunto con las reglas existentes.
- **Desvío:** cambio en el impacto de las reglas existentes debido a cambios en el contexto.
- **Transformación:** las reglas permanecen igual, pero son interpretadas y promulgadas de diferentes formas¹⁶⁰.

Según los autores Mahoney y Thelen hay una diversidad de factores que establecen el tipo de cambio institucional que ocurre, entre ellos destacan dos factores: el contexto político y las características de la institución. En el primer caso, se refiere a las posibilidades de veto que puede tener el cambio y en el segundo caso, se refiere al nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley¹⁶¹.

¹⁵⁹ *Ibid.*, pp. 15-16

¹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 15-18

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 19

		Características de la institución	
		Bajo nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley
Características del contexto político	Altas posibilidades de veto	Estratificación	Desvío
	Bajas posibilidades de veto	Reemplazo	Transformación

Tabla 1. Características políticas e institucionales del cambio. Mahoney y Thelen, 2010¹⁶².

Por otro lado, también los agentes de cambio son fundamentales en esta teoría para explicar el cambio institucional ya que son quienes se enfrentan al contexto político y las condiciones institucionales. Como se ha visto a lo largo de la tesis, en la política de movilidad en bicicleta ha habido agentes de cambio que desempeñan un rol fundamental en la implementación de la política pública y que le han dado inercia al cambio institucional de fortalecimiento administrativo.

La teoría de Mahoney y Thelen establece cuatro tipos de agentes de cambios en las instituciones, los cuales dependen de su búsqueda por preservar las instituciones y de qué tanto siguen las reglas de las mismas:

- **Insurreccionistas:** buscan eliminar las instituciones o sus reglas tal y como existen.
- **Simbiontes:** agentes que explotan las instituciones para su beneficio propio.
- **Subversivos:** agentes que buscan cambiar las instituciones, pero no necesariamente rompen las reglas de las mismas, trabajan en conjunto con el sistema y cumplen las expectativas institucionales.

¹⁶² *Loc. Cit.*

- **Oportunistas:** son agentes que tienen preferencias ambiguas sobre el cambio o la continuidad institucional. No buscan preservar las instituciones de una manera activa, pero tratan de cambiar las reglas a través de cualquier posibilidad que les permita el sistema¹⁶³.

		Características de la institución	
		Bajo nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley
Características del contexto político	Altas posibilidades de veto	Subversivos Estratificación	Simbiontes Desvío
	Bajas posibilidades de veto	Insurreccionistas Reemplazo	Oportunistas Transformación

Tabla 2. Características políticas e institucionales del cambio. Mahoney y Thelen, 2010¹⁶⁴.

En conjunto la teoría de Mahoney y Thelen me permitirá hacer un análisis del cambio institucional de la política de movilidad en bicicleta de la ciudad. Con base en lo descrito en el segundo capítulo, mostraré que esta política no es un cambio abrupto, como se podría interpretar, sino que es un cambio institucional gradual que ha permitido su fortalecimiento por efectos de las instituciones, el contexto político y sus agentes de cambio.

Con base en lo anterior puedo establecer que durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum hubo un cambio institucional de *Estratificación* ya que con la construcción de la Ciclopista de Ferrocarril de Cuernavaca, sólo se introdujeron nuevas reglas en conjunto con las existentes y no hubo un cambio institucional paradigmático. Por el contexto político, existía una alta probabilidad de

¹⁶³ *Ibid.*, pp. 22-27

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 19

veto por parte del congreso o incluso del mismo Jefe de Gobierno de cualquier cambio institucional que fuera de una magnitud mayor, esto al ser un gobierno nuevo de elección democrática. Como establecen Mahoney y Thelen “el cambio estratificado es más sencillo ya que no implica cambios directos en instituciones actuales ni altera las reglas de su implementación”¹⁶⁵. En el mismo sentido, dado que era una política de salir del paso por la construcción del segundo piso del Periférico, no se requirió de un nivel alto de discrecionalidad en la interpretación de las normas, ya que el cambio fue mucho más a la par de las instituciones existentes y no con el objetivo de crear algo nuevo. En este periodo, el agente de cambio fue a través de la Secretaria del Medio Ambiente Claudia Sheinbaum, a quien se le asignó la ejecución del proyecto. Ella puede ser considerada un *agente de cambio subversivo* ya que en el contexto político al que se enfrentaba, debió trabajar con las reglas institucionales existentes para lograr la construcción de la ciclopista, pero no aspiraba realmente a modificar las instituciones en pro de la movilidad en bicicleta como una política pública de largo plazo.

Para el siguiente sexenio, el de Marcelo Ebrard y Martha Delgado como Secretaria del Medio Ambiente se hicieron los mayores cambios en pro de las políticas ciclistas. Tenemos un cambio conocido como *reemplazo*, en este sentido se modificaron las reglas existentes y se introdujeron nuevas reglas para las instituciones. El contexto político era favorable ya que la nueva estrategia de movilidad en bicicleta contaba con la aprobación del Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard y era una instrucción al interior de su gabinete la implementación de la misma. Asimismo, políticamente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) tenía la mayoría en la Asamblea Legislativa y en las delegaciones. Todas estas características redujeron las posibilidades de

¹⁶⁵ *Loc. Cit.*

veto al cambio institucional para introducir nuevas reglas que promovieran el uso de la bicicleta.

Por otro lado, seguía habiendo un bajo nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley, pero al ser un reemplazo institucional no depende de la ambigüedad de las reglas, sino que los agentes de cambio técnicamente buscan reemplazar las instituciones. En este caso, se creó una nueva institución con el objetivo de coordinar la Estrategia de Movilidad en Bicicleta que no contaba con estructura administrativa, pero sí tenía nuevas reglas para la implementación de los proyectos.

El agente de cambio de este sexenio fue del tipo *insurrecto* ya que no buscaba preservar las instituciones tal y como se conocían en ese momento y tampoco acataba las reglas de las mismas. En este sexenio, Martha Delgado Peralta fue la principal agente de cambio¹⁶⁶, a través del equipo de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta encabezado por Tanya Müller García, Dhyana Quintanar y Yolanda Alonso quienes en conjunto con sus acciones lograron hacer un cambio en la política de movilidad en bicicleta y sus instituciones, lo hicieron de manera gradual y mediante acciones claras de política pública.

Finalmente, en el sexenio de Miguel Ángel Mancera y Tanya Müller García hubo un cambio institucional de *transformación* ya que implicó cambios institucionales que eran necesarios para darle continuidad estratégica a las instituciones existentes. En este caso, hubo un cambio institucional muy claro de fortalecimiento legal y administrativo que le apostaba al fortalecimiento institucional de la política ciclista.

¹⁶⁶ Martha Delgado Peralta, “8 años de Ecobici y el futuro de la bicicleta pública”, 16 de febrero de 2018, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/8-anos-de-ecobici-y-el-futuro-de-la-bicicleta-publica/206036>

Como definen Mahoney y Thelen, la transformación ocurre cuando las reglas permanecen iguales, pero son interpretadas de manera distinta¹⁶⁷.

Durante el sexenio de Miguel Ángel Mancera había de nueva cuenta bajas posibilidades de veto al cambio institucional ya que había un apoyo público a la movilidad en bicicleta por los logros alcanzados en la implementación de estas políticas públicas. De igual manera, había una aprobación por parte de las delegaciones y la asamblea legislativa y al interior de la administración pública se estableció la continuidad transversal de la política. Durante este sexenio, también se aprovechó la ambigüedad de la interpretación de las reglas, ya que aunque se estableció que la Secretaría del Medio Ambiente era la encargada de la implementación de políticas públicas ciclistas, no había realmente una legislación que lo respaldara. En este sentido, se aprovechó esta discrecionalidad para permitir que con la Ley de Movilidad se modificaran las instituciones que daban forma a la política pública ciclista, en este contexto tanto SEDEMA como SEMOVI tenían injerencia en los proyectos de movilidad no motorizada de la ciudad. Esto permitió la transformación de las instituciones y este contexto se abriría la ventana de oportunidad para la inserción de la bicicleta en SEMOVI, como lo veremos en el cuarto capítulo.

En este sexenio, un agente de cambio fundamental fue la Secretaria del medio ambiente Tanya Müller García, quien puede ser considerada una *agente oportunista*. Ya que tomó como ventaja el puesto que tenía para establecer una estrategia de cambio institucional y lograr la movilización de recursos para lograr la creación de la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista. En este caso, no requería hacer un cambio insurrecto sino tomar ventaja de las reglas para poder lograr el cambio institucional deseado. Como establecen Mahoney y Thelen, “Luego de oponerse abier-

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 17

tamente a la institución, entonces, los retadores institucionales capturan recursos actuando de forma “oportunista” y utilizar las reglas vigentes para sus propios fines”¹⁶⁸.

Como se ha mostrado, los agentes de cambio son fundamentales dentro de las instituciones ya que tienen incidencia directa en los resultados de las mismas. “En el campo de las políticas, las estrategias de cambio institucional equivalen a los métodos de producción indirectos. A pesar del alto costo de la modificación de las restricciones institucionales, los actores experimentados han reconocido siempre las ventajas de influir sobre los resultados de las políticas mediante tales métodos indirectos¹⁶⁹.” En este caso, adicional al Jefe de Gobierno, la política ciclista tuvo dos agentes fundamentales que lograron el cambio institucional y la formalización administrativa de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta. Por un lado, está Tanya Müller García, quien fue Secretaria del Medio Ambiente y por otro lado Dhyana Quintanar, quien fue Directora General de Planeación y Vialidad en el sexenio de Miguel Ángel Mancera y ambas se desempeñaron respectivamente como Directora de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías y como Coordinadora de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta durante el sexenio de Marcelo Ebrard.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 29

¹⁶⁹ G. Majone, *op. cit.*, p. 137

Administración	Tipo de cambio institucional	Contexto Político	Discrecionalidad en la aplicación de la ley	Tipo de agente de cambio
Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum Pardo 2000-2006	<i>Estratificación</i>	Altas posibilidades de veto	Bajo nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Subversivo
Marcelo Ebrard Casaubón y Martha Delgado Peralta 2006-2012	<i>Reemplazo</i>	Bajas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Insurrecto
Miguel Ángel Mancera Espinosa y Tanya Müller García 2013-2018	<i>Transformación</i>	Bajas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Oportunista

Tabla 3. Cambio institucional de la política de movilidad en bicicleta de la Ciudad de México. Elaboración Propia 2018.

Finalmente, ningún cambio institucional se entendería sin coaliciones o alianzas tanto con quienes buscan mantener el estatus quo o con quienes buscan cambiarlo, estas coaliciones ayudan a reducir la incertidumbre del cambio¹⁷⁰. En el caso de Claudia Sheinbaum, no se alió con instituciones al interior del gobierno, sin embargo, la presión de los grupos ciclistas por la construcción del Segundo Piso del Periférico fue clave para el cambio estratificado. En el caso de Martha Delgado, al inicio del sexenio, hizo importantes alianzas con quienes buscaban cambiar el estatus quo como fueron Bicitekas e ITDP, quienes facilitaron la implementación de ciertos cambios. Finalmente, Tanya Müller de manera oportuna realizó alianzas con algunos grupos ci-

¹⁷⁰ Mahoney y Thelen, *op. cit.*, p. 29

clistas para ciertos cambios, pero al mismo tiempo se alió con Dhyana Quintanar al interior del gobierno para el cambio institucional. A continuación se hace un breve recuento de la relevancia de las coaliciones en la política de movilidad ciclista de la ciudad.

En el caso del sexenio de Marcelo Ebrard, al ser un cambio de *reemplazo* las alianzas con actores que cuestionan el estatus quo eran fundamentales. Ahí se hicieron alianzas fuertes a nivel internacional con Guillermo Peñalosa, GEHL Architects. En la academia, con Manuel Suárez del Instituto de Geografía de la UNAM y Febo Suárez de la Facultad de Arquitectura para los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta. Con ONG's como el ITDP y CTS Embarq, quienes respaldaban con estudios y numeralia la acción implementada y también se creó capacidad técnica en conjunto con los funcionarios en turno. Dado que no existían reglas formales en este sexenio, la sociedad civil conformada por el ITDP, Bicitekas, CTS Embarq México y la UNAM tuvieron cabida en el fortalecimiento de la política ciclista desde el exterior. Al mismo tiempo, se hicieron alianzas al interior de la administración pública con los funcionarios involucrados. Como menciona Merino, la Coordinación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México muestra la importancia de los individuos encargados del cumplimiento, ya que sin abandonar los objetivos principales de la organización lograron ajustarse para producir la mayor cantidad de éxitos y proyectos, resaltando las variables humanas, aun sin contar con una reglamentación clara. En este sexenio, la alianza de la sociedad civil y los individuos encargados se mimetizaron en sus responsabilidades directas para la promoción inicial del uso de la bicicleta con los criterios técnicos que le dieran sostenibilidad a largo plazo.

Por otro lado, los grupos ciclistas también han sido determinantes para garantizar la continuidad de las políticas públicas. No existe política pública sin los actores

que tengan un interés específico, estos pueden estar a favor o en contra de la misma. La participación ciudadana se ha incrementado con el paso de los años y con la modificación del sistema político. El cambio institucional de políticas ciclistas ha requerido de coaliciones y alianzas como grupos ciclistas para lograr cambiar las instituciones y garantizar su permanencia.

En el caso de los grupos ciclistas se ha logrado tener una relación de gobernanza, mucho más estrecha con el Gobierno de la Ciudad ya que después de diez años, se lograron alinear los objetivos sociales y los objetivos de política pública. Quizás lo que no está alineado aún es la agilidad de la implementación, sin embargo, esta cercanía ha permitido comunicar de una mejor manera las restricciones institucionales o administrativas. Dado que la sociedad carece de capacidad para dar una dirección o coordinarse, por las debilidades de la acción colectiva, la colaboración con una instancia gubernamental es benéfica para determinar los objetivos comunes ya que el gobierno cuenta con áreas, recursos y actividades específicas para la implementación de sus objetivos. Así como el gobierno aporta a la sociedad en este modelo, también ante políticas de movilidad ciclista de nueva implementación, se considera que el gobierno requiere de actores no gubernamentales, para poder resolver problemas que son de interés de la sociedad¹⁷¹.

En esta colaboración, se ha logrado un sentido de identidad desde los grupos ciclistas con las acciones de movilidad en bicicleta impulsadas desde el gobierno y, de la misma manera, el Gobierno de la Ciudad encontró un aliado, a pesar de las diferencias o las demandas sociales, que permite la validación externa, que ha logrado la capacitación técnica de funcionarios públicos y con el paso del tiempo, incluso activis-

¹⁷¹ Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 136

tas de la bicicleta, se han incorporado a la estructura gubernamental para poder llevar a cabo la implementación de acciones conjuntas.

Es importante resaltar que en el tema de la movilidad en bicicleta aún existe oposición para la implementación de los diversos proyectos. Aunque la ciudad ha cambiado en los últimos años, sigue siendo una minoría quienes utilizan la bicicleta como modo de transporte. La oposición se ha compuesto principalmente por vecinos y comerciantes quienes han logrado impedir la construcción de ciertos proyectos. Por otro lado, hay una oposición más difusa que es la de los automovilistas, quienes consideran que la movilidad ciclista afecta el tránsito, sin embargo, no son actores relevantes para imposibilitar la construcción de infraestructura ciclista.

Un caso emblemático de la oposición a un proyecto ha sido la Ciclovía de División del Norte, en la que los comerciantes se han opuesto a su construcción ya que se retiraría el estacionamiento en la vía pública. Ha habido dos intentos para poder implementar este tipo de infraestructura, pero hasta el momento no ha habido éxito¹⁷². Incluso los grupos ciclistas han apoyado para la realización del proyecto con rodadas, intervenciones urbanas y “Vallas ciclistas”. Esta es la oposición más fuerte que ha tenido un proyecto de infraestructura ciclista, ya que ha trascendido con el tiempo y ha dificultado la implementación. En el resto de los proyectos siempre ha habido algunos focos de oposición específica. Por ejemplo, vecinos de la cuadra específica donde se coloca ECOBICI, vecinos que reclaman las primeras semanas de una extensión del Paseo Dominical o comerciantes que se oponen a la construcción de ciclovías, pero terminan aceptándola.

¹⁷² Alfredo Paez, “Frenan Ciclovía en División del Norte”, Reforma, 13 de febrero de 2016, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=766293&flow_type=paywall&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=766293&flow_type=paywall

Toda esta oposición se ha sorteado por el compromiso de los encargados de implementar la infraestructura, quienes acuden a asambleas o pláticas de socialización. Y al mismo tiempo las coaliciones con los grupos ciclistas han facilitado las negociaciones. Esta relación estrecha facilita el actuar frente a actores de oposición como son vecinos, automovilistas e incluso dependencias de gobierno que requieren de validación social para poder coadyuvar al proyecto. Esta construcción de redes y la incorporación de diversos actores en la política pública ciclista han facilitado su implementación. Es fundamental no tenerle miedo a la sociedad civil organizada para lograr ampliar el enfoque de éxito de las políticas, siempre garantizando haya una apropiación de los valores y la argumentación del núcleo duro. El cambio institucional no sólo depende de los agentes de cambio, sino de las alianzas para modificar las reglas establecidas¹⁷³.

El cambio institucional ha sido claro dentro de la política pública ciclista. En este caso y a lo largo de once años, muestro como factores de éxito: el contexto político, la discrecionalidad de la aplicación de la ley y los agentes de cambio. Sin duda, estructurar los cambios institucionales y entender que han ocurrido de manera gradual, es lo que permitirá dar los elementos necesarios para el cambio de gobierno.

¹⁷³ Un factor, que ha incrementado la incidencia de la sociedad civil han sido las redes sociales, desde las cuales se ha aumentado la exigencia al gobierno de la ciudad sobre casos específicos de construcción de infraestructura ciclista o atención a hechos de tránsito. Asimismo, este canal es hoy uno de los medios de atención por parte de las autoridades gubernamentales, ya que tanto medios de comunicación como otros actores —incluso de oposición— utilizan las redes sociales a favor o en detrimento de las políticas implementadas. Por lo que estos canales, también fortalecieron la comunicación entre grupos ciclistas y gobierno.

El motor no motorizado de las políticas públicas siempre será la demanda ciudadana. Y así como se logró la profesionalización al interior de la administración, también se ha conseguido una profesionalización de los actores de grupos ciclistas, quienes no sólo han incrementado la exigencia de más infraestructura, sino de mejorar la calidad de la misma. Hoy en día, la demanda social se ha enfocado no sólo en la cantidad, sino en la calidad gracias a la publicación de diversos manuales y guías.

3. Los componentes de la bicicleta: los factores de éxito de la política ciclista de la Ciudad de México

Para concluir este capítulo, enumeraré algunos otros factores que han sido determinantes para el éxito de la política pública de movilidad en bicicleta. El primero de ellos fue la determinación del problema público dentro de la agenda pública. Como menciona, Luis F. Aguilar, no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental para convertirse en una acción pública. Sin embargo, hay ciertas características de los problemas públicos que logran atraer la atención del gobierno y sobre todo que dan cabida dentro de la vida pública.

El proceso de políticas públicas según Patterson, Daviden y Ripley (1985)¹⁷⁴ comienza con la formación de la agenda, el cual produce una agenda de gobierno, que conduce a la formulación, legitimación de programas, proposiciones de la política, la implementación y finalmente produce acciones de política. Este proceso se ha llevado a cabo en las políticas públicas de movilidad en bicicleta.

El caso de la movilidad en bicicleta inició siendo un problema público complejo con opiniones divididas, argumentos alternativos, pero respaldado por organizaciones de la sociedad civil y la atención como problema se encontraba dentro de las competencias del Estado, a pesar de no ser un problema rutinario, sino nuevo. La movilidad en bicicleta, como he establecido a lo largo de la tesis, comenzó como una política para salir del paso ante la construcción del segundo piso del Periférico y venía directamente de la agenda ciudadana. Sin embargo, en el sexenio de Marcelo Ebrard se hizo parte dentro del problema público de la calidad del aire, lo que permitió su permanencia dentro de la Secretaría del Medio Ambiente. La movilidad ciclista se

¹⁷⁴ Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), "Estudio Introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, MAPorrúa, 2017, p. 22

entendió como un conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa de encargados de tomar decisiones¹⁷⁵.

La decisión del Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard de prestarle atención a la movilidad en bicicleta tuvo dos ingredientes: la demanda desde la sociedad civil para la continuidad de lo implementado en el sexenio anterior y la atención a este tipo de políticas en trincheras internacionales. En el primer caso, los actores sociales se encargaron de convertir la movilidad en bicicleta y su impulso en un tema de interés social, lo que Cobb y Elder llaman “iniciadores”. El tener un público identificado e involucrado en la cuestión atrajo la atención del jefe de gobierno.

Por el otro lado, en el ámbito internacional uno de los objetivos de este sexenio era posicionar a la capital mexicana como una ciudad innovadora y de tendencias globales. Es por ello que la agenda del cambio climático y la movilidad no motorizada comenzaba a gestarse en otras ciudades como: París y Barcelona, mismas que sirvieron como ejemplo para la formación de la agenda del entonces Jefe de Gobierno.

Los gobiernos se basan en las decisiones y sobre todo en las no decisiones, pero en el caso de la movilidad ciclista, la presión de grupos ciclistas representó un triunfo temprano y fortaleció la exigencia de la continuidad del tema. Estos elementos permitieron que el gobierno de la ciudad viera que el tema era objeto de atención pública desde la trinchera ciudadana, dando atención específica a través de la Secretaría del Medio Ambiente.

Toda esta conjunción de elementos, logró que el año 2006 se alinearan las agendas ciudadanas, la incipiente agenda internacional y la agenda institucional del Jefe de Gobierno. Se logró definir el problema público dentro del marco de la calidad del aire y la inclusión en la agenda dado que la bicicleta, a pesar de su grado de espe-

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 32

cificidad, tuvo significación social y relevancia temporal, así como precedentes que regularon su avance y rapidez. Finalmente, este sexenio trabajó en lograr una fuerte exposición, difusión y argumentación para la trascendencia de la misma al sexenio de Miguel Ángel Mancera.

En el caso de la Estrategia de Movilidad de la Ciudad de México ésta encontró un espacio fundamental en la agenda ambiental. En el sexenio de Marcelo Ebrard, la bicicleta se enmarcó en la visión de desarrollo sustentable dentro del Programa General de Desarrollo y fue adoptado por la Secretaría del Medio Ambiente, como un estandarte de la administración. Como señala Majone, los argumentos a favor de cualquier política pública pueden incrementar el número de personas que favorezcan las decisiones y en su caso reduzcan la oposición a los temas. Haber enmarcado la movilidad en bicicleta en la agenda ambiental magnificó el alcance de la misma y facilitó la adopción de detractores. No sólo se habló de la bicicleta como modo de transporte, sino de la bicicleta como un modo de transporte para alcanzar la sustentabilidad y combatir el problema público de la calidad del aire.

Durante el sexenio de Miguel Ángel Mancera y Tanya Müller se logró la permanencia del tema en esta trinchera. La bicicleta comenzó a ser vista no sólo como un tema de medio ambiente, sino como una apuesta de movilidad sustentable. Hubo una integración tanto de la agenda de la sustentabilidad con la agenda de la movilidad y en ambas trincheras la bicicleta encontró un espacio.

Durante este sexenio, no sólo se veía la bicicleta como un atenuante de los problemas de calidad del aire, sino como un ingrediente relevante para la mitigación al cambio climático. El Programa de Acción Climática de la Ciudad de México integró en sus ejes de mitigación, adaptación y educación a la bicicleta como acción de

política pública. Esta agenda se fortaleció con la integración de Ciudad de México a la red de alcaldes de C40¹⁷⁶.

Sin duda, la integración de la política pública ciclista de la Ciudad de México, más allá de la agenda del transporte urbano ha facilitado su implementación, ha incrementado el número de actores en favor de una movilidad sustentable y sobre todo, en el sexenio de Mancera logró la visibilidad internacional para la validación de la agenda ciclista. Esta perspectiva le ha permitido a la Ciudad de México abrir una nueva agenda que es la relacionada con la salud pública. Posterior al evento de C40, se hizo el primer estudio piloto que analizaba el monto ahorrado en dinero público por la movilidad activa. Ante este escenario, sólo se podría fortalecer esta agenda y la asignación de recursos para continuar con una implementación exitosa. La Ciudad de México fue un ejemplo de cómo posicionar las aristas positivas de la bicicleta, más allá de los tiempos de traslado y convertirlos en valores en favor de esta política como es el medio ambiente, la sustentabilidad, el cambio climático y hoy la salud pública.

El segundo factor específico del éxito de la implementación de la política ciclista de la ciudad, es que su núcleo y valores permearon hasta los mandos operativos encargados de la implementación de la misma. Normalmente, suele haber una deficiencia para comunicar a los niveles más bajos el objeto de la política y sus acciones y es en este proceso que se debe garantizar tener un equipo comprometido. En el caso de Ciudad de México se cumplió con los factores señalados por Merino: 1) una comunicación abierta, franca y constante entre los grupos de tarea asignados, volviendo siempre al núcleo duro de la política. 2) Contar con un liderazgo explícito de la políti-

¹⁷⁶ Red que busca empoderar a gobiernos locales para tener efectos globales directos en la lucha contra el cambio climático. En 2015 se firmó el Acuerdo de París, el cual busca reducir 1.5° C la temperatura mundial a través de acciones específicas que pueden tener un impacto directo en la reducción de emisiones que aumentan el calentamiento global. La Ciudad de México fue sede de este evento en 2016 logrando posicionar a la bicicleta dentro de la agenda ya no sólo medio ambiental, sino a la agenda de cambio climático.

ca, asignado a una persona y a un equipo de trabajo, sobre la base de resultados que se esperan y no sólo por jerarquía. 3) El seguimiento puntilloso de los indicadores de resultados, incluso aunque puedan ser ajustados¹⁷⁷.

Los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta se convirtieron en un diagnóstico claro de los valores a perseguir y las acciones necesarias para garantizarlos¹⁷⁸. Siempre hubo una comunicación clara desde la Secretaría del Medio Ambiente con el equipo, para evitar algún tipo de “desviación de los fines” o alguna secuela derivada de intereses burocráticos o personales. Asimismo, tanto con Martha Delgado como con Tanya Müller hubo un entendimiento claro del núcleo de la política, en el primer caso por ser una instrucción de inicio y en el segundo caso, por haber sido responsable de su seguimiento operativo y posterior estar a cargo del sector de medio ambiente.

La permeabilidad del núcleo de la política y los valores crearon un liderazgo explícito en la misma: el equipo técnico de la Secretaría del Medio Ambiente, desde la Coordinación de la EMB hasta la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista. El rol desempeñado ha sido fundamental para que se ejecuten de la mejor manera los programas. Es importante resaltar que el equipo encargado que se lograran los objetivos planteados tenía una capacidad técnica y una capacidad de acción para poder liderar la política pública, tanto al interior como al exterior.

Dadas las condiciones de implementación de la movilidad ciclista en la Ciudad, se requería de un área específica o un aparato institucional que fuera capaz de adaptarse a los problemas, a restricciones temporales y que tuviera la capacidad de brindar suficiente atención a la construcción, seguimiento y las decisiones que se

¹⁷⁷ M. Merino, *op. cit.*, p. 118.

¹⁷⁸ Durante mi experiencia en la administración pública, los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta facilitaron la comunicación de los proyectos y su institucionalización como parte de un objetivo a largo plazo.

van tomando sobre la marcha de la implementación¹⁷⁹. La DCDIC¹⁸⁰ se convirtió en el “perro guardián¹⁸¹” de las políticas de movilidad en bicicleta tanto al interior como al exterior, ya que desempeñaba un proceso de ajuste mutuo y se encargaba de proteger el intereses en su ámbito de competencia.

Las personas que forman parte de la DCDIC tuvieron un rol fundamental ya que, al ser no sólo administradores de la política, sino impulsores de la misma, lograron crear un sentido de identidad y pertenencia con el tema, lo cual se tradujo en los logros de política pública tanto de corto y largo alcance. Por otro lado, la mayor parte del equipo, son ciclistas cotidianos, lo que ha generado una empatía no sólo con la administración, sino con la calidad de la implementación de las políticas, porque al ser usuarios de la bicicleta, se apropiaron de los valores impulsados.

Las reglas, a pesar de su relevancia, no son el único factor formal que puede garantizar el éxito de la política pública, existen otras variables, que hacen posible que las organizaciones cumplan con su cometido. En este caso la Dirección cumple con lo que menciona Mauricio Merino, “A las reglas, propósitos y los intereses hay que sumar los valores de cada individuo y también los que, en conjunto, se van construyendo entre quienes comparten un proyecto de largo plazo. Los valores: esas señales que no sólo nos dicen lo que es bueno o malo, sino que también fijan límites, producen identidades y dan sentido de pertenencia. [...] Reglas no escritas que dan, además sentido de lo apropiado. Y que, en ese sentido, refuerzan a su vez las experiencias y el aprendizaje común y confirman la manera como cada organización afronta sus desafíos en momento de crisis”¹⁸². El rol de la DCDIC logró el posicionamiento de las po-

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 108

¹⁸⁰ Me referiré a la DCDIC para mencionar tanto a la coordinación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta (EMB) como a la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista

¹⁸¹ como menciona Lindblom.

¹⁸² M. Merino, *op. cit.*, p. 67

líticas de movilidad en bicicleta como uno de los programas más exitosos de ambas administraciones¹⁸³.

El tercer factor fue el incrementalismo ciclista. Dada la complejidad de las políticas públicas resulta casi imposible tener un enfoque completamente racional para su diseño y formulación. De aquí surgió el concepto de Herbert Simon, *racionalidad limitada*. Sin embargo, a pesar de esta racionalidad limitada, los actores y las organizaciones buscan alcanzar hacer lo máximo con el menor costo posible, tampoco se cuenta con el tiempo suficiente para tener la claridad de todo lo que quieren alcanzar¹⁸⁴.

En el caso de las políticas públicas ciclistas de la Ciudad de México se implementaron políticas disruptivas, pero a la vez incrementales. Esto con base en la teoría de Lindblom, quien se dio cuenta que “el fracaso de una política pública residía en el intento pertinaz de los diseñadores por fijar de antemano todos los pormenores”¹⁸⁵. Dado que no se cuenta con todos los datos precisos ni un análisis de la complejidad de la realidad, esto solía provocar en diagnósticos equivocados e incrementaba la alta

¹⁸³ Un ejemplo de esto, es el equipo de supervisión del Sistema de Bicicletas Públicas ECOBICI, aunque el servicio se hace a través de un tercero con un contrato de prestación de servicios, directamente en la Dirección se cuenta con un equipo de supervisión, encargado del seguimiento de la operación y de auditar la ejecución por parte del proveedor para alcanzar los niveles de servicio pactados. Este equipo en específico, logró posicionar a ECOBICI como uno de los sistemas de bicicletas públicas con el mejor servicio al usuario ya que no sólo se buscaba que el operador pudiera alcanzar sus objetivos comerciales, sino que a pesar de ellos, se terminaran cumpliendo los objetivos públicos y sociales de la política pública, que eran lograr brindar un servicio público de transporte individual, que hiciera accesible la bicicleta como modo de transporte y asimismo que cumpliera altos estándares de calidad. La conformación de este equipo en un inicio sólo consistía en una persona encargada del seguimiento, no se contaba con un anexo técnico del contrato, sin embargo, con los años se logró perfeccionar técnicamente el seguimiento y se establecieron niveles de servicio que obligaban al proveedor a garantizar la calidad en el servicio y se fortaleció el equipo a lo largo de los años, hasta alcanzar alrededor de siete personas encargadas de este seguimiento.

¹⁸⁴ Herbert Simon, “A behavioral model of rational choice”, *Quarterly Journal of Economics*, 69, 1955, en M. Merino, *Políticas públicas Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, p. 42.

¹⁸⁵ Charles Lindblom, “La ciencia de salir del paso”, en Luis. F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, en Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 43

factibilidad de fracaso. De aquí surgió su propuesta conocida como “incrementalismo”, la cual implica tomar decisiones paso a paso.

En el caso de la Ciudad de México en un inicio se logró determinar los valores y objetivos generales, así como resultados posibles, todo esto a través de los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta y a lo largo de los últimos 10 años, se ha logrado un ajuste mutuo, frente a las condiciones de la implementación. Los documentos de la Estrategia elaborados por la UNAM y Gehl Architects, más que ser procedimientos complejos fueron una guía para que los administradores de la política pública pudieran tomar decisiones de manera más clara y simple. Incluso la organización administrativa inicial del área no era meramente burocrática, sino que le apostaba a los resultados, valores y rutinas, permitiendo la generación de conocimiento para prever cambios posteriores.

La Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México fue una política “por las ramas”, más que de las raíces¹⁸⁶. Ya que a pesar de contar con una vasta información técnica, no era un análisis exhaustivo, sino bastante limitado ya que era un tema relativamente nuevo en la ciudad y no se contaba con suficiente información. Esto permitió que no hubiera una solución única, sino que se plantearan diferentes acciones o estrategias dentro de la misma. Asimismo, los documentos, tal como enumera Lindblom, no prestaban atención a posibles consecuencias importantes, no establecía alternativas potenciales, ni tampoco los valores afectados. Lo que logró fue la generación de valores y argumentación los suficientemente fuertes para poder tener un ajuste constante durante la implementación de la misma.

¹⁸⁶ Charles Lindblom, “La ciencia de salir del paso”, en Luis. F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 206

Lo innovador del tema ciclista requería que hubiera flexibilidad para su implementación ya que el escepticismo que lo rodeaba podría imposibilitar el éxito de la misma y cualquier falla de cada acción de política podría generar un desencanto. La novedad requería que hubiera la capacidad de negociación para alcanzar el ajuste necesario y lograr la menor cantidad de impactos negativos entre los diferentes grupos involucrados, esto tanto al interior como al exterior del gobierno de la ciudad. El haber tenido una perspectiva incremental redujo la probabilidad de una solución estrecha y que podría ser negativo para la movilidad en bicicleta.

Finalmente hay otro factor relevante para el éxito de la implementación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta: la capitalidad. El ser una de las ciudades más grandes del mundo, cualquier política pública implementada en la Ciudad de México se puede convertir en un precursor para otras ciudades. La organización político administrativa de la Ciudad le ha permitido al gobierno central ser el rector de las políticas de movilidad en bicicleta, al ser el responsable de la planeación, formulación, implementación y evaluación de las mismas. Como autoridad encargada desde un inicio, no se tuvo que lidiar con negociaciones políticas con las delegaciones o con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Gracias a los éxitos obtenidos por Marcelo Ebrard durante su sexenio, Miguel Ángel Mancera logró captar la atención tanto de la Asamblea como de las Delegaciones teniendo mayor participación en ambas trincheras. Desde la Asamblea Legislativa se incrementó el número de puntos de acuerdo solicitando la ampliación de Sistema ECOBICI a diversas zonas de la ciudad y el crecimiento de infraestructura ciclista. Esta ventana de oportunidad legislativa, más allá de ser un problema, facilitó la distribución de los costos políticos de determinados temas como fueron la Ley de Movilidad, la Constitución CDMX y el Reglamento de Tránsito. Cabe señalar, que derivado

de la relevancia del tema, se conformó la Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad el 6 de noviembre de 2015¹⁸⁷. Asimismo, la Asamblea Constituyente de la nueva Constitución de la Ciudad de México incorporó temas como el derecho a la movilidad y la jerarquía vial que le brinda prioridad a peatones y ciclistas.

La segunda trinchera que tuvo mayor participación fueron las Delegaciones. Éstas comenzaron con la implementación de infraestructura ciclista y la solicitud de la construcción de éstas en sus demarcaciones¹⁸⁸. En donde había antecedentes de implementación de políticas públicas ciclistas por parte del gobierno central, eran adoptadas estas políticas en las delegaciones, asumiendo el beneficio público y al mismo tiempo se distribuyó el costo político de la oposición. La movilidad en bicicleta se volvió una carta que ganaba adeptos y podría posicionar a los delegados con grupos ciudadanos y grupos ciclistas.

Otro de los beneficios de la organización político administrativa de la Ciudad de México es que para la implementación de proyectos no se requería con una aprobación específica de las Delegaciones, sólo se daba un aviso a la misma. Era benéfico por dos razones, la primera, más técnica, porque muchos de los proyectos como ciclovías y el Paseo Dominical se realizan en vías primarias (competencia del Gobierno de la Ciudad) o en espacios designados de gobierno central. Y la segunda, por un vacío legal y administrativo con lo que respecta a las competencias en el tema ciclista.

¹⁸⁷ Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad, consultado el 15 de diciembre de 2018 <http://www.aldf.gob.mx/archivo-d1efd001df13fa8fdce4f7233430d398.pdf>

¹⁸⁸ El caso más evidente es la delegación Miguel Hidalgo con Víctor Hugo Romo, que incluso se hizo llamar el *Bicidelegado*, quien en su gestión logró la construcción de 28 kilómetros de ciclovías en vías secundarias y el posicionamiento del tema al interior. Asimismo, ocurrió en la Delegación Benito Juárez, que a pesar de ser de un partido político distinto, Partido Acción Nacional, lograron la coordinación con el gobierno central para la construcción de 14 ciclovías en vías secundarias, paralelo a la construcción de las ciclovías de Revolución - Patriotismo y la ampliación de ECOBICI en la demarcación. Ilich Valdez, "GDF y delegación construirán 14 ciclovías en Benito Juárez", publicado en *Milenio* el 5 de noviembre de 2015 <http://www.milenio.com/estados/gdf-delegacion-construiran-14-ciclovias-benito-juarez>

La capitalidad también tiene el beneficio presupuestal. Dada la estructura de capital del Gobierno de la Ciudad se ha podido destinar una cantidad importante de recursos para la política pública, en los últimos años se han invertido casi 860 millones de pesos en infraestructura y equipamiento ciclista, adicionales a los casi 900 millones de la operación del sistema de bicicletas públicas. En el caso de la capital, al tener un presupuesto de egresos tan alto, ha facilitado la gestión de recursos locales para la generación de estos proyectos¹⁸⁹.

Otra ventaja de la capitalidad es la visibilidad. Al ser una ciudad pionera en la implementación de políticas públicas de movilidad en bicicleta y tener éxitos en la implementación, tanto técnicos como sociales y políticos, incentivó la atención de otras ciudades a nivel nacional e internacional y sobre todo de organismos que brindan acompañamiento técnico o convierten a la ciudad en un caso de estudio, lo cual es un beneficio para el fortalecimiento de la Estrategia.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Esto reforzado con el cambio legal de la Ley de Movilidad que establece que la bicicleta es una prioridad también en la asignación de presupuesto. Durante estos años se logró que directamente se asignara presupuesto etiquetado desde la Asamblea Legislativa para la operación del Sistema de Bicicletas Públicas ECOBICI y la operación del Paseo Dominical Muévete en Bici.

¹⁹⁰ Estos éxitos atrajeron la atención de organización de fortalecimiento técnico, como fue el caso del ITDP, CTS Embarq e incluso la red de ciudades C40, las cuales fortalecieron la política pública ciclista en tres aspectos. El primero fue el acompañamiento para crear capacidad técnica al interior del gobierno de la ciudad. El segundo la generación de estudios y análisis del caso de la Ciudad de México, tanto para fortalecer la información relativa a la política pública como para visibilidad el caso de éxito. Y tercero la generación de información que es referencia para otras ciudades que buscaban replicar el caso de la Ciudad de México. Finalmente, todo este conocimiento desde dentro y fuera de la Secretaría del Medio Ambiente terminó en la generación de capacidad técnica para otras ciudades y países. Durante los últimos seis años se compartió con más de 81 ciudades la experiencia de la Ciudad de México y los pasos que se han hecho para la formulación e implementación de las políticas públicas ciclistas. Ejemplos claros son la ciudad de Guadalajara y Bogotá, que con base en la experiencia de la Ciudad de México lograron, en el primero caso, la implementación exitosa de sus programas ciclistas y en el segundo caso, el proceso de planeación de sistemas de bicicletas públicas. La visibilidad de la Ciudad de México y sus temas ciclistas, no sólo tienen ventajas en términos políticos administrativos al interior de la política, sino que terminan siendo un círculo virtuoso para organizaciones no gubernamentales y sobre todo otras ciudades que replican el modelo en sus respectivos contextos.

CAPÍTULO IV: “PARA MANTENER EL EQUILIBRIO, HAY QUE SEGUIR PE-DALEANDO”: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA ANTE EL CAMBIO DE GOBIERNO.

La relevancia de cualquier política pública es que pueda sobrepasar las restricciones y una de ellas es la transición de gobierno. En el caso de la Ciudad de México, el 1° de julio de 2018 se eligió una nueva Jefa de Gobierno, 16 alcaldías y Asamblea Legislativa. Esto es un reto para políticas que hayan sido promovidas por el gobierno actual considerando el cambio de partido en el gobierno.

A 14 años de la construcción de la primera ciclovía de Ferrocarril de Cuernavaca y a 11 años de la creación de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta se tiene un saldo positivo en la ciudad en lo que se refiere al impulso del uso de la bicicleta como modo de transporte. Si se hace una evaluación de los éxitos cosechados, observamos que se triplicó el número de ciclistas pasando de 98 mil viajes diarios a casi 291 mil viajes al día¹⁹¹, se construyeron casi 200 kilómetros de infraestructura ciclista, se cuenta con el sistema de bicicletas públicas más grande y activo de América Latina y se tienen 55 kilómetros de ciclovía recreativa. Más allá de esto ha habido un cambio cualitativo en la percepción del uso de la bicicleta en la ciudad.

A 20 años de la creación de Bicitekas se ha logrado posicionar el tema de la bicicleta en diversas trincheras. La opinión pública presta más atención a lo que ocurre y rodea esta política pública, los medios de comunicación tienen una cobertura directa y hay un mejor entendimiento de las implicaciones de esta inversión. El escepticismo ha desaparecido en la mayor parte de la ciudadanía, en la que 75% menciona

¹⁹¹ Instituto de Geografía y Secretaría del Medio Ambiente, *Estudio de Movilidad Ciclista 2017*, México, UNAM, 2017.

que haría uso de la bicicleta si existiera infraestructura ciclista segura¹⁹². Finalmente, cada vez hay mucha más población a favor de este tipo de inversión y que apoya los programas implementados.

Lo realizado en los últimos años posicionó el tema ciclista en las campañas políticas por la jefatura de gobierno de la Ciudad de México. Aunque en el año 2000 el tema no se consideraba dentro de las campañas ni programas de Gobierno, fue hasta el año 2006 que el tema tuvo trascendencia en la agenda gubernamental y en 2012 fue el primer año que el tema se habló abiertamente en las campañas políticas. Este año, los siete candidatos a la jefatura de gobierno incluyeron en su plataforma electoral el tema del crecimiento de infraestructura ciclista. En el caso Jefa de Gobierno electa, Claudia Sheinbaum, ha hablado de la construcción de “ciclovías planeadas”, Alejandra Barrales tenía una plataforma de movilidad que incluía la construcción de 258 kilómetros de ciclovías y Mikel Arriola promovía la expansión del sistema de ECOBICI en la ciudad.

Hoy la bicicleta está en el discurso público y va más allá de la movilidad exclusivamente ciclista. El mayor beneficio que ha logrado esta política pública, es que a través de la bicicleta se le da visibilidad a el problema público de la movilidad en general, al ser una problemática que afecta a la mayoría de la población. La ventana de oportunidad que abrió la bicicleta también ha permitido que otros discursos públicos tengan un espacio en la agenda pública, por ejemplo: los temas peatonales y el transporte público.

Haciendo un corte de caja se puede establecer que la movilidad ciclista ha sido una política pública exitosa desde su formulación hasta su implementación. Ha habido

¹⁹² Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México, Encuesta de Percepción ECOBICI 2017, México, 2018, https://www.ecobici.cdmx.gob.mx/sites/default/files/pdf/encuesta_de_p2017_v3-w_baja_web.pdf

una serie de negociaciones que han permitido ajustarse al contexto o a los problemas que se van presentando y el cambio institucional ha sido un elemento clave que ha permitido la adaptabilidad de la política pública ciclista. Se tuvo desde un inicio un núcleo de política lo suficientemente fuerte para poder sobrepasar restricciones institucionales y burocráticas. Sin embargo, aún no se ha alcanzado la meta del 5% de viajes ciclistas dentro del reparto modal y aún se puede pasar de la formalización administrativa a una más institucional.

Este capítulo tiene como objetivo dar recomendaciones de política pública para que el cambio institucional, derivado del cambio de gobierno, pueda realizarse sin contratiempos. Es importante establecer los elementos que serán necesarios para lograr que el núcleo de la política se mantenga estable y a su vez continuar fortaleciendo los cinturones de protección. Mantener la inercia positiva de la política pública ciclista será fundamental para el nuevo gobierno, así como tener adeptos desde la sociedad civil. Sin duda, existen dos posibles escenarios ante el cambio de gobierno. El primero, el más conservador, es mantener la política pública que promueve el uso de la bicicleta en la Secretaría del Medio Ambiente y el segundo, mucho más ambicioso, es el cambio de ésta a la Secretaría de Movilidad. En este capítulo se analizarán ambos casos con el objetivo de dar recomendaciones político - administrativas que den continuidad.

Es necesario garantizar la continuidad de lo implementado en los últimos once años y no sólo eso, sino incrementar el impacto de lo realizado con innovación o acciones que encaminen la expansión de la red de infraestructura y equipamiento ciclista. Es importante resaltar que en el caso del Gobierno de Marcelo Ebrard se invirtieron 280 millones de pesos y el gobierno de Mancera invirtió casi 1,400 millones de pesos, por lo que la siguiente administración deberá como mínimo igualar la inversión

realizada por el gobierno actual para facilitar la implementación de proyectos y lo más importante, no dar pasos hacia atrás en lo ya ganado como ciudad.

Finalmente, en este capítulo se incluirán las posibles acciones de política pública que podrían fortalecer lo ya implementado para mantener la inercia del impulso a la movilidad no motorizada. Lo ganado en Ciudad de México, en lo que se refiere a la movilidad ciclista, requiere un análisis de política pública para compartir el aprendizaje y determinar los factores de éxito de la misma. Ante el cambio de gobierno es necesario visualizar los posibles escenarios que hagan de nuestra ciudad una capital ciclista.

MANTENIENDO LA CADENCIA O EL GIRO DEL MANUBRIO: LA BICICLETA EN MEDIO AMBIENTE O EN MOVILIDAD

Ante el cambio de gobierno, existen dos escenarios de cambio institucional. En este capítulo se describirán los posibles escenarios con base en la teoría de Mahoney y Thelen. Uno de los primeros escenarios es la continuidad de las políticas públicas ciclistas en la Secretaría del Medio Ambiente, dada la prioridad que se le ha dado al tema en esta dependencia. Con el cambio de gobierno, la Dra. Marina Robles es la nueva líder del sector ambiental, quien previamente fue Directora de Educación Ambiental en el sexenio de Claudia Sheinbaum.

El siguiente escenario, que es mucho más ambicioso, es que las políticas de movilidad en bicicleta dejen de estar en la Secretaría del Medio Ambiente y se vayan a la Secretaría de Movilidad. En el cambio de gobierno, Andrés Lajous Loaeza encabeza la Secretaría de Movilidad. Andrés Lajous tiene un perfil académico enfocado en la movilidad, es consciente del nuevo paradigma y tiene una fuerte prioridad en el transporte público y los modos no motorizados. Este nuevo perfil y visión de la SE-

MOVI permitirá tener la rectoría en lo que respecta a los organismos de transporte, así como en el tema de movilidad en bicicleta.

A continuación se describirán los posibles escenarios con base en la teoría de Mahoney y Thelen, tomando en consideración la posibilidad de veto del contexto político, la discrecionalidad de la aplicación de la ley y el tipo de agente de cambio que podría ser cada uno de los secretarios.

El primer escenario, sería mantener el estatus quo que la política ciclista tuvo en los últimos años, es decir, que se continúe su implementación en la Secretaría del Medio Ambiente. Este sería un cambio institucional de transformación, ya que habría bajas posibilidades de veto y se aprovecharía el alto nivel de discrecionalidad de la aplicación de la Ley para mantener la política ciclista en la SEDEMA. En este caso la Dra. Marina Robles sería un agente de cambio oportunista que aprovecharía el contexto para sus intereses particulares. Con este escenario se mantendría el núcleo duro de la política pública como un elemento clave de sustentabilidad y se podría fortalecer desde la agenda de cambio climático. En este escenario la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista continuaría formando parte de la SEDEMA como la dependencia encargada de la implementación de políticas públicas ciclistas y al mismo tiempo continuaría el financiamiento a través del Fondo Ambiental Público.

Ante el cambio político de gobierno, mantener la política ciclista en la SEDEMA le daría estabilidad sin afectar el núcleo de la política pública. Como menciona Majone, “mientras más cerca del núcleo se encuentre una propuesta de cambio, mayor será la resistencia que se le ponga y más profundas sus consecuencias para las políticas si se acepta”¹⁹³. En este sentido, será relevante entender que habrá cambios

¹⁹³ G. Majone, *op. cit.*, p. 196

políticos relevantes y buscar una transformación administrativa que cambie la agenda ambiental por la agenda específica de la movilidad.

Este escenario, que es el más conservador, daría estabilidad a la política pública ciclista y podría mantener la cadencia, siempre que los agentes encargados de su implementación logren una coordinación directa con las dependencias involucradas. En este sentido, un requisito para garantizar el éxito de la continuidad es una buena comunicación con la Secretaría de Movilidad y Secretaría de Seguridad Pública para la aprobación de los proyectos.

Este primer escenario parece poco factible, ya que la Jefa de Gobierno ha mostrado un interés por fortalecer la agenda de la movilidad como uno de los seis ejes de su administración. Lo que lleva a un segundo escenario por las altas posibilidades de veto, por parte de la Jefa de Gobierno y del nuevo Secretario de Movilidad, de permitir la permanencia de la movilidad en bicicleta en la SEDEMA. Con base en esto se plantearía un cambio institucional de *desvío* para la Secretaría del Medio Ambiente, ya que habría un cambio institucional en el impacto de las reglas existentes por el contexto. Cabe señalar, que este escenario sólo sería una transición al tercer escenario de transformación de SEDEMA a SEMOVI.

Esto llevaría a un tercer escenario de cambio institucional donde la movilidad ciclista se iría a la Secretaría de Movilidad, este escenario sería de *transformación*. En éste habría bajas posibilidades de veto por parte de la Jefa de Gobierno y de la SEDEMA, se aprovecharía la alta discrecionalidad de la aplicación de la Ley y Andrés Lajous podría ser un actor oportunista, que con su experiencia en el tema interpretaría las reglas en su beneficio para lograr el cambio institucional, de llevar la política ciclista del medio ambiente a la movilidad.

Andrés Lajous puede aprovechar la ambigüedad de la aplicación de la Ley de Movilidad para hacer el cambio institucional de la política ciclista dentro de la SE-MOVI, esto reduciría, aún más, alguna posibilidad de veto al conciliar directamente el cambio con la Jefa de Gobierno. Una ventaja que tiene la política ciclista es que tiene un núcleo de política con valores claros de movilidad sustentable y sólo se ha fortalecido su periferia con la creación de una estructura orgánica. Esta estabilidad es fundamental para poder reducir la incertidumbre. El cambio a la Secretaría de Movilidad puede ser complejo y dependerá de las condiciones político - administrativas que garantizarán la implementación exitosa.

Administración	Tipo de cambio institucional	Contexto Político	Discrecionalidad en la aplicación de la ley	Tipo de agente de cambio
Escenario A Claudia Sheinbaum Pardo y Marina Robles	<i>Transformación</i>	Bajas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Oportunista
Nota. El Escenario A sería el más obvio, sin embargo, no es factible ya que la Jefa de Gobierno considera la movilidad en bicicleta dentro del sistema de movilidad, como parte de su agenda de gobierno.				
Escenario B Claudia Sheinbaum Pardo y Marina Robles	<i>Desvío</i>	Altas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Simbionte
Nota. El Escenario B es la transición hacia el Escenario C, ya que la SEDEMA tuvo altas posibilidades de veto del cambio institucional, lo que facilitó el cambio institucional de SEDEMA a SEMOVI de la política ciclista.				
Escenario C Claudia Sheinbaum Pardo y Andrés Lajous	<i>Transformación</i>	Bajas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Oportunista
Nota. Este es el escenario que se logró gracias a la inclusión de la bicicleta dentro de la agenda de movilidad y la facilidad de interpretación de la Ley en beneficio de la Secretaria de Movilidad.				

Tabla 4. Cambio institucional ante el cambio de gobierno, Elaboración Propia.

Tomando en consideración el cambio institucional que se realizó en la transición de gobierno, a continuación se mostrarán cómo se puede facilitar este cambio institucional al interpretar la ley en favor del cambio de dirección de la SEDEMA a la SEMOVI:

Primero, se puede interpretar la Ley de Movilidad del Distrito Federal como establece Maurice Duverger, como normas claras y coherentes entre sí, que logran que las relaciones políticas fluyan de manera exitosa¹⁹⁴. La Ley de Movilidad le da facultades a la Secretaría para la inclusión de la movilidad ciclista dentro de su marco de actuación, esto tomando en consideración la nueva jerarquía de vialidad. La rectoría de esta ley recae en la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México y el cambio debería surgir desde esta trinchera. La nueva ley pone énfasis en el tema de seguridad vial y en la generación de programas integrales de movilidad que tengan un mínimo necesario para poder regir a las administraciones. Legalmente quien tiene la competencia para la promoción de la movilidad es la Secretaría de Movilidad, incluyendo los modos de transporte no motorizados. Es en este contexto legal que la movilidad en bicicleta puede encontrar un espacio dentro de la SEMOVI, como el organismo rector de todos los modos de transporte.

Aunque parezca evidente que la movilidad en bicicleta debería estar en SEMOVI, hay restricciones administrativas y sobre todo políticas al interior de la dependencia, por los diferentes intereses, pero específicamente porque no se cuenta con los recursos ni arreglos institucionales que faciliten el cambio institucional, así como el seguimiento e implementación del proyecto ciclista. La transición de la bicicleta hacia la Secretaría de Movilidad tiene como restricción: los recursos disponibles a disposi-

¹⁹⁴ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980, en M. Merino, *Políticas públicas Ensayo sobre la intervención del eEstado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, p. 56

ción de los actores de la política. En este caso, el nuevo Secretario de Movilidad desempeñará un rol fundamental como agente de cambio *oportunista* ya que deberá crear un marco institucional que fortalezca el cinturón de protección de la política pública ciclista, sin involucrarse directamente en el núcleo de la política misma.

Aunque la Secretaría de Movilidad tiene temas pendientes de atención como son la creación de un Sistema Integrado de Transporte, el seguimiento al Programa Integral de Seguridad Vial, la desaparición de la concesión a microbuses, la gestión de proyectos como Metrobús, entre otros, deberá garantizar que la incorporación de la movilidad en bicicleta como una acción de política pública, obtenga la prioridad necesaria que requiere el tema, en concordancia con la demanda social y éxito que ha tenido la implementación de los programas desde la Secretaría del Medio Ambiente. Para transitar de la Secretaría del Medio Ambiente a la Secretaría de Movilidad se debe crear capacidad institucional en la SEMOVI para no poner en riesgo el núcleo duro de la política pública.



Imagen 2. Núcleo duro y cinturón de protección SEDEMA-SEMOVI

Primero, para garantizar la continuidad de la política pública se debería hacer una reestructuración orgánica de la SEMOVI en donde la estructura existente de la DCDIC se integre a la Subsecretaría de Planeación dentro de la Dirección General de Planeación.

Segundo, se le debe dar continuidad al equipo de la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista ya que en los últimos años ha logrado hacer un servicio civil de carrera dentro de la administración pública. Traspasar la estructura orgánica existente de SEDEMA a SEMOVI sería una condicionante del éxito ya que se aprovecharía lo aprendido en los últimos años en términos técnicos y administrativos. Los individuos de la dirección tienen una incidencia específica en cualquier política pública. Más allá de las reglas de cualquier institución, se requiere de las personas para poder cumplirlas y llevar las políticas a una culminación exitosa. Para que una organización pueda cumplir su cometido, cualquiera que este sea, no sólo se requieren normas jurídicas y un buen diseño de procedimientos, sino que cada individuo debe ser consciente de su rol dentro de la organización y con los valores se comparta un proyecto de largo plazo.

En el caso de la política de movilidad en bicicleta se ha creado un puñado de individuos comprometidos con el tema, quienes han facilitado la implementación de proyectos para alcanzar los objetivos establecidos. En primera instancia la Coordinación y hoy en día la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista, han creado una identidad y un sentido de pertenencia con las políticas de movilidad, esto se ha

convertido en una generación de normas no escritas ni formales, pero que da certidumbre a su comportamiento, aunque no estén plasmados en los reglamentos¹⁹⁵.

La mayor parte de los involucrados en la implementación directa de los programas y proyectos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, llevan en promedio cuatro años inmersos en el tema, siendo 11 años el de mayor involucramiento e incluso menos de un año el personal de nueva incorporación, pero se ha logrado la formación de un equipo con capacidad técnica para el seguimiento a los proyectos y sobre todo la defensa de la política al interior y al exterior de la organización. Como bien se sabe, no sólo son las reglas las que reducen el margen de incertidumbre de una política, se requiere de un “puñado de burócratas” para que esta se pueda conducir de la mejor manera, a final de cuentas son ellos quienes tienen que realizar los ajustes y reaccionar ante momentos de crisis de la política.

La DCDIC posicionó la movilidad en bicicleta y afrontó desde todos sus niveles las restricciones institucionales, de presupuesto, administrativas y legales que se han presentado para poder lograr la implementación de proyectos. La movilidad en bicicleta de la ciudad ha logrado un cambio al interior de la administración, ya que su equipo tiene una lealtad hacia el proyecto, tiene claros los valores y los objetivos a perseguir, estos valores comunes han creado una pertenencia hacia los proyectos, lo cual incide en el corto y largo plazo, “de modo que la ecuación del éxito organizacional no prescinde de las variables humanas ni tampoco sacrifica las reglas¹⁹⁶.”

En términos de modelo administrativo, el personal involucrado en la generación de políticas públicas ciclistas ha logrado una capacidad técnica a lo largo del proceso de implementación. La experiencia con la que cuentan estos funcionarios ha

¹⁹⁵ Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 67

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 67

fortalecido su toma de decisiones y se han profesionalizado a lo largo del año. De cierta manera, la experiencia ganada ha hecho que estos funcionarios tengan un servicio profesional de carrera al interior de la misma administración.

En tercer lugar, se requeriría el fortalecimiento administrativo del área encargada de la política pública ciclista se recomienda como mínimo la creación de dos subdirecciones adicionales a la ya existente con sus respectivas jefaturas de unidad departamental (JUD). A continuación, se describen los puestos: la Subdirección de Infraestructura y Equipamiento, la cual contaría con la JUD de ECOBICI, JUD de Ciclovías y JUD de Biciestacionamientos. Dentro de la Subdirección de Cultura y Uso de la Bicicleta —ya existente—, se debería crear la JUD de Paseos Dominicales y Nocturnos y la JUD de Biciescuelas. Se requerirían de dos coordinaciones dependientes directamente de la Dirección que son la Coordinación de planeación estratégica, coordinación de hechos de tránsito y seguridad vial. Finalmente, dos Jefaturas de Unidad dependientes que son la de comunicación y de enlace administrativo.

Es relevante la creación de esta estructura orgánica, ya que actualmente la responsabilidad de la política pública recae en dos personas, el resto del personal tiene contratación de eventuales, honorarios, base y contratación a través de la empresa operadora del sistema de bicicletas públicas. Al ser un área que maneja una fuerte cantidad de recursos es importante el fortalecimiento administrativo al interior.

Finalmente, se requeriría segregar las funciones de la SEMOVI en dos grandes aspectos. El primero, la gestión del transporte mediante el fortalecimiento de la Subsecretaría de Transporte. Y fortalecer a la Secretaría de Movilidad para la planeación y gestión de proyectos de movilidad en vialidades o de coordinación del sistema integrado de transporte, con la ampliación del alcance de la Subsecretaría de Planeación. Esto permitiría la inclusión del Sistema de Bicicletas Públicas y el Programa de Bi-

ciestacionamientos Masivos en terminales de transporte, como parte de la visión de un Sistema Integrado de Transporte. Al mismo tiempo, el área de planeación de SEMOVI sería la encargada de la construcción de ciclovías, el Paseo Dominical y las Biciescuelas tanto para ciclistas, como para operadores de transporte público o conductores de automóviles.

Como se muestra, la Secretaría de Movilidad requiere hacer una serie de cambios trascendentales al interior de la organización para poder adoptar la movilidad en bicicleta. Si este cambio no se realiza con todas las consideraciones legales y administrativas, podría poner en riesgo el núcleo de la política pública. Sin embargo, si se realiza bajo un contexto de fortalecimiento legal y administrativo, se podría fortalecer su cinturón de protección. Iniciar durante este cambio de gobierno las gestiones administrativas necesarias para la inclusión de la movilidad en bicicleta dentro de la Secretaría de Movilidad sería un paso importante, con el objetivo de mantener la agilidad de implementación y la prioridad de atención que recibió en la Secretaría del Medio Ambiente. El Secretario de Movilidad, Andrés Lajous es un elemento fundamental para que el cambio institucional sea factible, visible y sencillo en beneficio de quienes utilizan la bicicleta como modo de transporte.

En conclusión, el cambio de Gobierno requiere de voluntad política de la nueva Jefa de Gobierno y su gabinete para que haya un cambio institucional exitoso de la política ciclista. El camino andado en los últimos sexenios no se puede eliminar, pero se puede fortalecer a través del discurso, la gobernanza al interior y exterior y sobrepasar restricciones institucionales para permitir la transición del medio ambiente a la movilidad. Se debe tomar en cuenta el federalismo partidista, que reducirá las negociaciones políticas y aprovechar al máximo el capital político que representan los ciclistas hoy en día en la Ciudad de México. Esto sería un ciclo virtuoso, ya que capita-

lizar políticamente el apoyo de los grupos ciclistas, sólo se puede lograr atendiendo la demanda de más y mejor infraestructura ciclista segura, lo cual con base en la experiencia de los últimos diez años, sólo se puede traducir en incrementar los adeptos de este modo de transporte. La siguiente administración tiene el reto de mantener la inercia de este círculo virtuoso.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA: ¿CÓMO LOGRAR EL 3% DE REPARTO MODAL?

En los últimos 6 años me desempeñé laboralmente en distintos puestos dentro de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México. Con el paso de los años pude ver su transformación en la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista. Estos años de lecciones y experiencias en la administración pública, me permiten reconocer todo el trabajo que hay detrás y poder compartir una serie de acciones, que con base en lo aprendido, pueden seguir fortaleciendo el cinturón de protección de la política pública y por otro lado, potenciar los viajes ciclistas en la ciudad.

La movilidad en bicicleta se encuentra en un contexto benéfico en tres sentidos. Primero, se ha vuelto un modo de transporte visible en la agenda pública y como una alternativa real de movilidad en la capital, esto gracias a exitosos proyectos y programas que forman parte de la política pública ciclista. Segundo, con el triunfo de Morena a nivel local y federal, se tiene un arreglo político, burocrático, institucional, que incrementa la factibilidad política de implementar programas para el gobierno entrante. Tercero, los grupos ciclistas representan una fuerza en la opinión pública y un contrapeso para cualquier oposición a proyectos de movilidad no motorizada. Por lo que estos tres ingredientes: los triunfos ganados, el arreglo político-institucional y la sociedad civil no motorizada lograría una mayor aceptación de los proyectos y el fortalecimiento del discurso público.

En este sentido se establecen cuatro estrategias generales que pueden incrementar el uso de la bicicleta como modo de transporte: el primero será el discurso público; segundo, una correcta gestión de la gobernanza urbana al interior de la administración, al exterior con las alcaldías y la sociedad civil; tercero, incorporar políticas de abajo hacia arriba que permitan ampliar el alcance de las políticas y cuarto, pero no menos importante, aprovechar la alineación política con el gobierno federal, que por primera vez tiene la capital, lo cual facilitaría las negociaciones políticas en pro de la bicicleta.

1. Fortaleciendo el discurso

Aunque a lo largo de la tesis he argumentado que los valores y el discurso de la política pública de movilidad en bicicleta se han fortalecido con el paso de los años, es necesario continuar su fortalecimiento para no perder la inercia positiva de la implementación de los proyectos. Con el cambio de partido se podría reducir la oposición que ha habido al respecto de los proyectos de esta índole. A continuación, se detallan tres estrategias o recomendaciones que se podrían implementar, así como los posibles beneficios de las mismas.

a) Plan bici CDMX

Los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta establecieron un diagnóstico y acciones para lograr el incremento en el número de viajes ciclistas en la Ciudad de México. Aunque la meta de alcanzar el 5% del reparto modal fue ambiciosa, se establecieron las estrategias que podrían lograrlo. Sin embargo, a 10 años de su publicación y con base en la experiencia de la implementación se requiere desarrollar un Plan de Movilidad en Bicicleta que analice la información de los viajes ciclistas en los últimos años, se realice una evaluación de impacto y se establezcan metas para potenciar el uso de la bicicleta para el futuro próximo. La administración de Miguel

Ángel Mancera, en conjunto con el BID y la UNAM creó un Plan Bici que dará continuidad a las políticas públicas implementadas en los últimos años.

Con base en esta evaluación, la nueva administración deberá realizar un Plan Maestro de Ciclovías priorizando las vías que se atenderían con base en el volumen de ciclistas. Una de los grandes cuestionamientos de los vecinos que se oponen a la implementación de ciclovías o infraestructura ciclista, es que no hay un plan que rijan la construcción de las mismas. Hoy en día, cada una de las ciclovías construidas tiene un respaldo técnico, pero no existe un plan que dé pauta o certeza para quienes impulsan la política pública —tanto los responsables de implementar como a la sociedad civil—y mucho menos para quienes se oponen. La falta de un plan es un argumento que debilita la política frente a vecinos o comerciantes. Esto dificulta la implementación de los proyectos por las gestiones sociales que son necesarias.

Este nuevo Plan Maestro de Ciclovías y Equipamiento Ciclista dotará de indicadores para la administración entrante, dará certeza a ciclistas, sociedad civil, hacedores de política pública e incluso a detractores de este tipo de políticas de movilidad no motorizada. Los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, los estudios de movilidad realizados en 2017 y 2018, el Plan Bici CDMX y el Plan Maestro de Ciclovías serán elementos claves para fortalecer el núcleo de la política pública y su argumentación.

b) La intermodalidad para catalizar los viajes

En un inicio para lograr una ventana de oportunidad en la agenda pública para el tema de movilidad en bicicleta se requería de un discurso disruptivo que hiciera visible la factibilidad de la implementación de este tipo de políticas públicas. Sin duda, estos esfuerzos lograron que se fortaleciera el discurso en pro del uso de la bicicleta y que incrementaran los adeptos del mismo.

Desde la sociedad civil se visibilizó la factibilidad de ser ciclista urbano en la Ciudad de México y se comunicó con campañas que exigían la acción pública como "5% por la bicicleta", "Hazla de Tos" y "Queremos Lana para la Ciudad Humana". Por el lado gubernamental se optó por el discurso que ponía prioridad a la movilidad en bicicleta con los lemas "Muévete en Bici", "Mejor en Bici", "ECOBICI, la manera inteligente de moverte". Con esto lograron establecer una comunicación desde Gobierno de la Ciudad que enfatizaba los beneficios de optar por este modo de transporte.

Estos esfuerzos de comunicación, desde ambas trincheras, fortalecieron los cinturones de protección de la política pública ya que le dieron coherencia para posicionar el tema y la dialéctica de la misma. Incluso logró posicionar el tema de la bicicleta como el estandarte respecto a todo lo que refería la movilidad. Para posicionar un tema en la agenda fue positivo ya que incrementó el número de personas convencidas del discurso y facilitó la coherencia de la argumentación para la implementación.

Para facilitar la implementación y la apropiación del discurso es importante incrementar los adeptos de cualquier política. En el caso de la movilidad ciclista, uno de los elementos que puede convencer a más personas, es el concepto de *intermodalidad*. La intermodalidad es la posibilidad de combinar diferentes modos de transporte para un traslado, es decir, un tramo de viaje para modos de transporte específicos. En el caso de la movilidad en bicicleta resulta más sencillo tener adeptos o usuarios de la bici que lo combinen en el primero y último tramo de viaje y no necesariamente para el viaje completo.

ECOBICI y los biciestacionamientos masivos son acciones que incrementan la intermodalidad. Ya que en el primer caso, 8 de cada 10 viajes se combinan con modos

masivos como Metro, Metrobús y Tren Suburbano. Y los segundos se encuentran ubicados en los Centros de Transferencia Modal para facilitar la conexión de la bicicleta con modos masivos de transporte. Estas estrategias, que forman parte de la política de movilidad en bicicleta, han incrementado los usuarios de este modo de transporte.

Posicionar el discurso del "primer y último tramo de viaje" o "el ciclismo intermodal" incrementaría el número de usuarios de la bicicleta. Ya que más allá de utilizarla en todos sus traslados, podrían combinar la bicicleta con otros modos y tener los mismos beneficios en aspectos económicos, de ahorro en tiempo y mejoras en la salud. En una ciudad donde el 55% de los viajes se hacen en transporte público, mejorar la experiencia de viaje y la reducción de tiempos de traslados con la combinación de la bicicleta en determinados tramos de viajes, reduciría el número de personas que abandonen el transporte público por modos motorizados como automóvil o motocicletas.

Potenciar el uso de la bicicleta a través del discurso de la intermodalidad, fortalecería el núcleo de la política y los valores que se impulsan desde la misma. Es más sencillo convencer a un opositor de usar la bicicleta en traslados cortos —en los que el auto es ineficiente—, a convencerlo de usarlo para todos sus viajes. Modificar el argumento público en pro del transporte público, sería benéfico para que el discurso se fortalezca para opositores y usuarios potenciales.

c) Políticas ciclistas “de abajo hacia arriba” (bottom – up)

El cambio de las políticas públicas con un enfoque de abajo hacia arriba mejoraría el discurso público de las mismas, así como los alcances y beneficios en términos de inclusión social. En la teoría de política pública se entiende este enfoque como aquél que busca ser más incluyente y a nivel de calle, es decir, una política de redes y en conjunto con otros actores no necesariamente gubernamentales. Una de las principales

problemáticas de la implementación de políticas públicas es la brecha entre la formulación y la capacidad de llevarlas a cabo en la realidad.

En el caso de la movilidad en bicicleta, cambiar la perspectiva de implementación al modelo de abajo hacia arriba permitiría analizar ciertos factores del ámbito local y al mismo tiempo disminuir el riesgo de la complejidad de la implementación. Una ventaja que tienen las políticas públicas ciclistas es que la sociedad civil que respalda estos temas está fortalecida y en su mayoría unida, lo que amplía la factibilidad de este enfoque.

Para cambiar el enfoque de implementación, propongo maximizar los beneficios económicos que tiene la bicicleta. Con el cambio de gobierno se amplió la factibilidad de impulsar políticas que reduzcan la desigualdad. Hoy en día, los deciles más bajos invierten el 30% de su ingreso en transporte, ahí la bicicleta es una alternativa para estos estratos sociales ya que es un vehículo con costos mínimos, de bajo mantenimiento y que no requiere una inversión alta como el transporte motorizado individual.

En este sentido, las políticas públicas de abajo hacia arriba fortalecerían el discurso público de la inclusión social y permitirían ver a la bicicleta como un instrumento que reduciría la desigualdad, y acercaría al gobierno de la ciudad a los grupos ciclistas con menor acceso y al mismo tiempo integraría a nuevos ciclistas. Al respecto propongo la creación del proyecto “Bicicomunitaria”, que sería una red de centros de la bicicleta en al menos cuatro áreas geográficas de la ciudad: la zona Central, la zona Norte, la Zona Sur y la Zona Oriente.

La “Bicicomunitaria” se construiría como un sitio público cuyo objetivo sería la promoción del uso de la bicicleta, la impartición de talleres y programas de capacitación para niños, jóvenes y adultos. La meta de estos cuatro centros de la Bicicomu-

nitaria es acercar la bicicleta a zonas de la ciudad y convertirla en una posible herramienta generadora de empleos. Dentro de los centros se impartirían capacitación de oficios de mecánica básica de bicicletas, con el objetivo de certificar a quienes acudan y puedan tener un empleo a través de este modo de transporte. Se impartirían cursos de Biciescuela y Educación Vial para los habitantes de las zonas aledañas y se certificarían instructores para estos cursos, que podrían tener una fuente de ingreso. Asimismo, uno de los centros podría ser un taller comunitario gratuito, donde mediante horas de voluntariado y donación de refacciones, se diera servicio a bicicletas de personas de bajos recursos.

Los centros de “Bicicomunitaria” podrían estar a cargo de la SEMOVI en coordinación con otras dependencias como Secretaría de Cultura, de Educación y el Instituto del Deporte. El enfoque de inclusión social y la implementación de abajo hacia arriba ampliaría las personas beneficiadas por el uso de la bicicleta y su integración como modo de transporte cotidiano.

2. Gobernanza urbana: al interior y el exterior

Desde la transición democrática de la Ciudad de México, el rol que desempeñan actores de la sociedad civil o el sector privado se ha vuelto más relevante. La gestión pública requiere de este tipo de alianzas y asociaciones que faciliten la implementación de políticas públicas. En la gobernanza, las redes con los actores no gubernamentales son el elemento clave para la actuación gubernamental.

La gestión urbana es compleja porque tiene una incidencia directa —no sólo en la calidad de vida— sino en el actuar cotidiano de quienes habitan y transitan las ciudades. De la misma manera, los problemas públicos relacionados con la agenda de “lo urbano” requieren de soluciones innovadoras y que puedan sumar la mayor canti-

dad de adeptos tanto al interior como al exterior de la administración pública. En este contexto, los hacedores de política pública no pueden hacer el trabajo de implementación solos, requieren la suma de esfuerzos desde diversos sectores que faciliten la gestión de los proyectos.

La movilidad es uno de los problemas urbanos que es inherente a la ciudad y su zona metropolitana, y por ende requiere de mayor voluntad política para hacer un cambio real en los diferentes tipos de viajes. Sin embargo, dentro de esta complejidad, la movilidad en bicicleta tiene una inercia positiva respecto a la conformación de redes y una gobernanza urbana.

Por un lado, al interior de Gobierno se cuenta con una red de distintas dependencias. Ésta se ha fortalecido en los últimos años con SEMOVI, Agencia de Gestión Urbana, Autoridad del Espacio Público, entre otras. De igual forma se ha logrado una red de apoyo desde fuera con sociedad civil, representada por ONG's y grupos ciclistas. Y finalmente, un tercer sector, que es el privado, tanto para la operación de ciertos programas, como es el caso de ECOBICI, o la colaboración de tiendas o servicios mecánicos. Esta red, aún tiene un potencial de fortalecimiento y específicamente se requiere mejorar la rendición de cuentas. A continuación, propongo dos estrategias sencillas de tomar en consideración para incrementar la gobernanza urbana, asumiendo el triunfo político de Moren a nivel alcaldía y a nivel Gobierno de la Ciudad.

a) *Coordinación con alcaldías para compartir el costo político*

Con la publicación de la nueva Constitución de la Ciudad de México se conformaron alcaldías, las cuales tienen mayores atribuciones y capacidad de decisión que la que tenían las anteriormente llamadas delegaciones. Por lo que respecta a la movilidad, la atribución es completa del Gobierno de la Ciudad con base en el Artículo 16 Inciso

H numeral 1 y 2:

"1. La Ciudad garantizará la movilidad de las personas en condiciones de máxima calidad a través de un sistema integrado y multimodal de transporte, que atienda las necesidades sociales y ambientales, bajo los principios de equidad social, igualdad, de accesibilidad, diseño universal, eficiencia, seguridad, asequibilidad, permanencia, predictibilidad, continuidad, comodidad e higiene. 2. En orden de importancia, las leyes darán prioridad y preferencia en la movilidad primero a peatones, en especial personas con discapacidad o movilidad limitada; a cualquier forma de movilidad no motorizada; personas usuarias del transporte público de pasajeros.¹⁹⁷"

Sin embargo, dado que las vialidades secundarias son atribución directa de las alcaldías, se requiere que haya una sensibilización con respecto a la implementación de infraestructura ciclista. Durante la actual administración se publicó la Guía de Infraestructura Ciclista la cual establece los criterios técnicos para la construcción de ciclovías y biciestacionamientos. Este esfuerzo puede ser aprovechado para posicionar el tema técnico con los nuevos equipos de las alcaldías y establecer una mesa de seguimiento y trabajo con éstas para reforzar sus acciones de movilidad no motorizada.

La coordinación con alcaldías incrementaría el alcance de las acciones que hoy en día el Gobierno de la Ciudad no ha atendido, como es la periferia, específicamente la zona de Iztapalapa y Xochimilco. La creación de un Plan Maestro de Ciclovías y equipamiento encaminaría la atención de las alcaldías en la construcción de infraestructura segura o en la asignación de presupuestos para este tipo de movilidad. Que las alcaldías de Iztapalapa y Xochimilco sean de Morena podría facilitar la negociación política y al posicionamiento de este tema en la agenda local. Esto incremen-

¹⁹⁷ Constitución de la Ciudad de México, consultado el 10 de enero de 2019, p. 28
<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>

taría el beneficio para quienes viven en la periferia y que realizan viajes al interior de las mismas alcaldías. Así el Gobierno de la Ciudad enfocaría sus esfuerzos en fortalecer la red de ciclovías conectadas con el polígono ya construido. Se recomienda que en un inicio, con base en los Estudios de Movilidad se entreguen a las alcaldías las propuestas de proyectos y los criterios técnicos para lograr una verdadera coordinación entre ambos niveles de gobierno.

b) *Grupos Ciclistas y sociedad civil: Mesa Bici*

Dos de las dificultades a las que se enfrenta cualquier hacedor de política pública son la rendición de cuentas y lidiar con las competencias gubernamentales. Aunque en el caso de la movilidad en bicicleta ha habido una implementación rápida, la percepción de los grupos ciclistas es que se necesita agilizar la atención a las demandas ciudadanas para la expansión de la infraestructura y equipamiento ciclista. A pesar de que con la creación de la DCDIC se vencieron ciertas restricciones institucionales, no se logró solventar la atención a los problemas públicos, ya que no contaba con las facultades para hacerlo.

Por un lado, está el problema de las competencias gubernamentales. La administración pública tiene facultades establecidas de manera clara en la ley orgánica y los manuales de procedimientos, sin embargo, la gestión urbana es mucho más compleja que esto. Cualquier acción u omisión que no atienda lo establecido en los manuales y leyes, puede terminar en una sanción administrativa por parte de los órganos de control interno. Esta restricción es difícil de comunicar a la ciudadanía, quienes consideran una omisión por parte de determinada autoridad, al no atender su demanda. Es decir, se considera un problema de falta voluntad y no de falta de facultad.

Por otro lado, se tiene el problema de la rendición de cuentas. Para los administradores público, la sociedad civil representa un reto, debido a que cuenta con ma-

por información disponible —redes sociales e internet— y exige la actuación por parte del gobierno de una manera expedita a los problemas cotidianos. En el caso de la movilidad en bicicleta, hay una exigencia pública para la mejora de la infraestructura ciclista por parte de los grupos ciclistas, la sociedad civil, los opositores e incluso ciclistas no organizados. De la misma manera, con más información pública disponible — por ejemplo, la guía de infraestructura ciclista—, hay un requerimiento específico de estándares técnicos de calidad para la construcción de infraestructura. No obstante, en muchos casos ciertos detalles técnicos salen de las manos de los funcionarios públicos a cargo, ya sea por sus competencias o por el presupuesto disponible. Este escenario provoca una paradoja del administrador: por un lado, hacer un proyecto con los recursos existentes o por otro, no hacer algo hasta contar con el presupuesto adecuado para realizar el proyecto de manera integral.

En esta ambigüedad de las competencias y la rendición de cuentas, propongo la creación de un modelo llamada la "Mesa de la Bicicleta". Esta mesa estaría conformada por representantes de sociedad civil y representantes de diversas entidades de gobierno. El objetivo de la mesa sería fortalecer el discurso público en pro de la movilidad ciclista y facilitar la fiscalización por parte de la sociedad civil organizada, a través de un esquema transparente de rendición de cuentas. Hasta el momento, no ha existido una comunicación formal y constante con los grupos de interés de la política pública de movilidad en bicicleta. La mayor cantidad de comunicación se realiza a partir de canales extraoficiales o por solicitudes públicas de información.

La "Mesa de la Bicicleta de la Ciudad de México" sería una convocatoria pública a los representantes de sociedad civil para participar en la conformación de un comité para presentar proyectos, dar seguimiento a acciones y tener una comunicación directa entre autoridades y sociedad civil de temas relevantes de movilidad ci-

clista. Para formalizar la "Mesa de la Bicicleta de la Ciudad de México" propongo se realicen reuniones mensuales o bimestrales para el seguimiento a los proyectos de movilidad en bici con los grupos ciclistas interesados y los representantes de la sociedad civil, así como actores de las dependencias involucradas en la política pública ciclista. Al hacer una mesa interinstitucional se podría comunicar el estatus de los proyectos y al mismo tiempo focalizar los esfuerzos de demanda social donde corresponden. Asimismo, se podrían atender demandas puntuales de grupos ciclistas, incrementando el apoyo y la aceptación de los proyectos.

Fortalecer la gobernanza y rendir cuentas a los aliados de la política pública, reforzaría el discurso público de la movilidad en bicicleta, frente a vecinos, comerciantes o actores opositores de la misma. La formalización de la Mesa de la Bicicleta como un canal de comunicación directo y veraz entre los actores gubernamentales y sociales fortalecería el cinturón de protección de la política pública ciclista.

3. Federalismo y legislación en pro de la bicicleta

México, al ser una república democrática, representativa y federal tiene una complejidad que se percibe tanto en la esfera política como en la coordinación administrativa. La Ciudad de México tiene una historia democrática reciente. Fue hasta 1997 que se eligió por primera vez al Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal. Este despertar democrático ha sido encabezado por la izquierda partidista, en un inicio por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y hoy en día por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

Durante los últimos 20 años de democracia en la capital del país no se había tenido un contexto político en el que hubiera un mismo partido a cargo del Gobierno Federal y responsable del Gobierno local e incluso alcaldías y Asamblea Legislativa. Esta alineación política puede reducir los tiempos en las negociaciones de presupuesto

y la voluntad política que se requiere para la gestión de determinados proyectos o políticas.

Durante todos los años descritos en la tesis para la implementación de políticas públicas ciclistas, no se tuvo el mismo partido en el gobierno. En el sexenio de Andrés Manuel y Marcelo Ebrard gobernó el PAN y en el sexenio de Miguel Ángel Mancera gobernó el PRI. Asimismo, después de la elección de 2015 también se perdió la mayoría perredista en las delegaciones de la ciudad y MORENA se convirtió en un contrapeso político en la Asamblea Legislativa.

Incluso con esta complejidad política se lograron gestionar recursos federales con base en criterios técnicos para el financiamiento de proyectos ciclistas. Algunos ejemplos son: el financiamiento de Fase IV de ECOBICI en la Delegación Benito Juárez mediante Fondo Metropolitano¹⁹⁸, la expansión de ECOBICI Eléctrica con Fondos del Ramo 23 —en el marco del convenio de Fortalecimiento Financiero, el financiamiento de la adquisición de 2,310 bicicletas de ECOBICI con fondos de SEMARNAT y la construcción de ciclovías Revolución, Patriotismo, Buenavista y Biciestacionamiento Masivo la Raza con fondos de Deuda Pública.

Estas gestiones fueron un parteaguas que sentaron un precedente para la gestión local para el financiamiento federal de proyectos de movilidad no motorizada. Tener por primera vez el mismo partido a nivel federal y local facilitaría las gestiones presupuestales que requerían una mayor negociación política.

Sin duda, no existen las políticas públicas sin la política, la negociación de los tomadores de decisiones es necesaria para la agenda, la planeación y sobre todo la implementación de las mismas.

¹⁹⁸ Mismo que sirvió de ejemplo y permitió que otras ciudades como Guadalajara pudieran financiar su programa de Bicicletas Públicas Mi Bici. Asimismo, se modificaron las reglas de operación del Fondo, en la que se estableció que el 10% del total del mismo, debería destinarse a políticas públicas enfocadas a la promoción de la movilidad no motorizada.

CONSIDERACIONES FINALES

La movilidad es sin duda uno de los problemas públicos más relevantes de nuestra ciudad y en general de cualquier entorno urbano. La manera en la que nos desplazamos diariamente, dependiendo del modo de transporte, tiene un impacto positivo o negativo en donde vivimos. Atender esta problemática es un tema prioritario que requiere, no sólo de una política pública que incida en cambios perceptibles para la ciudadanía, sino que a forje la capacidad administrativa de quienes están involucrados en esta.

Todos los días se realizan 34.6 millones de viajes en la Zona Metropolitana del Valle de México, de los cuales sólo el 21% se realiza en automóvil y el resto se realiza en diversos modos de transporte como caminar, transporte público o bicicleta¹⁹⁹. Esta es la realidad de quienes todos los días se desplazan y es por ello que se requiere un cambio en la inversión de la movilidad, la cual pueda priorizar modos de transporte que tengan un menor impacto y menores externalidades negativas para quienes vivimos la Ciudad de México. Es evidente que durante décadas la infraestructura se ha construido con un modelo enfocado en promover el uso de vehículos motorizados, generando un modelo urbano donde quienes caminan, usan la bicicleta y el transporte público han quedado relegados.

En el ámbito internacional ha resurgido un modelo de desarrollo urbano enfocado en las personas. Este nuevo modelo cuestiona el estatus quo y, lo más complejo, busca modificarlo. Como cualquier problema público, cambiar la manera en la que se invierten los recursos públicos para incentivar determinado modo de transporte, afecta los intereses de unos y beneficia los de otros. En esta complejidad, cualquier decisión

¹⁹⁹ Encuesta Origen Destino 2017, *op.cit.*

referente a este tema tendrá consecuencias directas en quienes habitan o transitan la Ciudad de México.

En esta toma de decisiones, en el que el presente y el futuro de la ciudad se ponen en juego, existe un modo de transporte que en los últimos años ha logrado incidir en la manera en la que diseñamos y planeamos nuestra ciudad. La movilidad en bicicleta es sólo un ingrediente más de la complejidad urbana que caracteriza a la Ciudad de México. Sin embargo, a pesar de parecer una solución de índole marginal, por el número de viajes que representa, ha logrado poner en la agenda pública el tema y posicionar sus avances a nivel nacional e internacional.

A lo largo de esta tesis hice un análisis de la política pública de movilidad en bicicleta de la Ciudad de México, la cual ha marcado no sólo un parteaguas en lo que respecta a este tipo de movilidad, sino en la manera en la que se ha percibido el tema en la agenda pública y la ventana de oportunidad que se abrió desde dos trincheras: la sociedad civil representada por grupos ciclistas demandando más y mejor infraestructura y desde la trinchera gubernamental, que tuvo la voluntad política y la decisión de prestar atención al tema para su implementación como política pública.

El análisis de políticas exitosas es benéfico para que se repliquen en otros contextos. Muchas veces se cree que la construcción de infraestructura ciclista puede ser suficiente para lograr el éxito en la movilidad en bicicleta, sin embargo, demostré que en el caso de la política de movilidad ciclista de la Ciudad de México hay factores dentro del proceso de política públicas, la burocracia y el cambio en sus instituciones que han logrado ser implementados con éxito.

En el caso de la Ciudad de México, la movilidad en bicicleta tuvo en un inicio un lugar en la agenda gubernamental por una crisis, siendo por ello sólo una política para salir del paso. En un inicio, sólo fue una salida inexorable a la demanda social

por la crisis que provocó la construcción del Distribuidor Vial San Antonio, por lo que sólo se planteó una solución en ese contexto. En un segundo periodo, en la administración de Marcelo Ebrard la política ciclista encontró un espacio por el cambio de administración y también por el contexto de demanda activa por parte de la sociedad civil, que como bien señala John Kingdon, es otro de los procesos para determinar la agenda pública. Y en última instancia, en el sexenio de Miguel Ángel Mancera se posicionó la política de movilidad en bicicleta por la acumulación de conocimiento que había logrado el gobierno durante los primeros años de su implementación. Esta generación gradual de información logró la especialización del equipo técnico y el mejoramiento de los procesos de agenda pública.

El principal éxito de la política pública ciclista es el fortalecimiento del núcleo duro de la misma, con base en la teoría de Giandomenico Majone. Lo que más resalta en todo este análisis, es que desde un inicio se logró tener un núcleo duro, bien definido en sus valores, metas y programas. Los documentos de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta elaborados por UNAM y Gehl Architects, fortalecieron este núcleo, dejando claro que se perseguían valores de sustentabilidad y habitabilidad, y que éstos se alcanzarían mediante cuatro acciones claras: accesibilidad, infraestructura, intermodalidad y socialización de la bicicleta. Asimismo, se estableció la meta de alcanzar el 5% del uso de la misma como modo de transporte. Este diagnóstico también permitió fortalecer las bases técnicas que sustentaban la política como un cinturón de protección de la misma y los argumentos a favor de las acciones implementadas. Los documentos de la EMB se convirtieron en una excelente herramienta de comunicación, para transmitir tanto a los adeptos como a la oposición lo que se buscaba con la política.

Como el núcleo aportó continuidad, durante el sexenio de Mancera se logró fortalecer el cinturón de protección al crear una Dirección de área. Éstos se vieron fortalecidos con la estructura orgánica, misión, objetivos y un manual de procedimientos redactado con base en las experiencias previas de implementación. Este cambio le dio flexibilidad para que la política se adaptara de una manera más sencilla a las condiciones políticas y económicas, sin afectar al núcleo de la política. Al contrario, durante el sexenio 2013-2018 se fortaleció el núcleo pasando de ser una política de sustentabilidad, para convertirse en una política de movilidad y su relevancia ante la lucha contra el cambio climático. Como bien menciona Majone, el tener los principios nucleares definidos facilita el cambio incremental y la adaptación a situaciones nuevas, ya que sólo establecen criterios y directrices, pero se facilitan diversos enfoques y el consenso.

Segundo, otro de los éxitos de la política ciclista ha sido el cambio institucional que se ha logrado dependiendo del contexto político, la discrecionalidad en la aplicación de la ley y los agentes de cambio involucrados con el paso de los años. En la movilidad en bicicleta no hubo un cambio abrupto, sino una serie de cambios graduales que han permitido la permanencia y el fortalecimiento de la política.

Tercero, en el caso de Ciudad de México hay un factor fundamental del éxito de la implementación: el equipo de la administración pública encargado de los proyectos en todos los niveles. Como señala Kingdon, para analizar el proceso de agenda, no sólo hay que ver la perspectiva del proceso *per se*, sino también los participantes. En este caso hay participantes que han sido fundamentales para posicionar el tema en la agenda pública y para el seguimiento incremental de la política en la elección de alternativas y toma de decisiones.

Por un lado están los actores que fueron electos de manera democrática, ha habido una clara prioridad del tema para ambos jefes de gobierno como Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera, y hoy de Claudia Sheinbaum. El primero lo manejó como un tema emblemático de su gobierno, abriendo el camino para la implementación de la política pública. En el segundo caso, desde la campaña política se tomó el tema de la movilidad como un estandarte y lo más relevante a lo largo de todo el sexenio se tuvo una inversión pública relevante y se creó una estructura orgánica fortalecida ante el cambio político de gobierno.

De la misma manera, los actores burocráticos-administrativos tuvieron una incidencia directa en la correcta ejecución de la política pública. Tanto la coordinación y la Dirección (DCDIC), como actores de la política, tuvieron claras las metas desde un inicio y lograron sobreponerse a las restricciones institucionales y presupuestarias a lo largo del tiempo, incluso sin haber contado con una estructura orgánica consolidada. La Dirección forjó coaliciones a favor de la continuidad del proyecto, posicionándolo al interior de la misma y sobre todo al exterior de la dependencia.

Con el cambio de gobierno se dejó un núcleo de política fortalecido y aspectos periféricos que garantizaron la continuidad, venciendo restricciones presupuestarias e institucionales. Y lo más importante, el núcleo está lo suficientemente fuerte aún como para ser reemplazado por otros valores, esto permite la generación de nuevas ideas y proyectos que incrementen el apoyo político de la política ciclista. Hoy el principal problema al que se enfrenta la política de movilidad ciclista es la agilidad para la implementación de acciones visibles. Sin embargo mantener la experiencia del equipo de trabajo, reduce la curva de aprendizaje, aprovechando la lealtad administrativa y la identidad que se ha creado al interior. Como bien dice Merino, el éxito de una buena organización es una mezcla más o menos técnica, más o menos jurídica y más o me-

nos artesanal, donde las personas importan tanto o más que las reglas, porque de ellas dependen que las reglas se cumplan²⁰⁰.

En el caso de la Ciudad de México es importante resaltar que se logró una definición clara, congruente y coherente de los problemas públicos, para poder posicionar el tema en la agenda y dar estabilidad a las políticas en las diferentes etapas del proceso. Con respecto al proceso de política públicas hubo un rol fundamental de la burocracia que permitió conducirlo con éxito gracias a las relaciones humanas, atribuciones formales y los fines legales. En conjunto con la voluntad de los actores políticos —jefes de gobierno—, el rol administrativo de alto nivel que tuvieron Tanya Müller y Dhyana Quintanar y el equipo operativo, quienes dieron seguimiento a la política ciclista, se sobrepasaron restricciones institucionales.

Por otro lado, también hubo un correcto enfoque en la implementación de las políticas. Aunque eran acciones disruptivas por lo novedoso del tema, también se implementaron de una manera incremental. Tuvieron una evolución paulatina y sirvieron de aprendizaje para potenciarse, gracias a las experiencias pasadas. Pero a la vez, uno de los problemas que tiene este enfoque es que no toma en consideración los problemas que se presentan y la resiliencia para sobrepasarlos. En el caso de la movilidad en bicicleta, el modelo de implementación del proceso fue tanto incremental como el modelo de “bote de basura”, en el que la organización —en este caso la DCDIC— dependiendo del tipo de política y sus problemas diseñó sus aprendizajes, sus reglas y sus procesos de atención para cada uno. Se alcanzó una correcta conjunción de los problemas, las propuestas de políticas y su encadenamiento político, con el contexto social. El que la creación de la Dirección, se hiciera posterior a la implementación de

²⁰⁰ Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 69.

los programas iniciales del sexenio de Ebrard, le dio a la coordinación, la libertad que los procesos administrativos formales no te garantizan cuando se trata de innovar.

Aunque se ha logrado la implementación de la política con éxito, ha habido problemáticas a lo largo del camino que, de una manera resiliente, la organización ha logrado superar. El primer gran problema, que aunque se ha reducido de manera gradual, es la oposición vecinal a la implementación de proyectos. En un inicio, había una fuerte negación y escepticismo por parte de los ciudadanos que no estaban sensibilizados sobre la relevancia del tema, por lo que se tuvo que crear un discurso y una argumentación fuerte que respaldara los proyectos como ECOBICI, ciclovías y el paseo dominical. Se debían atender los argumentos en contra, por argumentaciones mucho más sólidas y técnicas que no se alejaran de los valores que buscaba promover la ciudad.

Otro de los grandes problemas, que suele ser menos visible, son los procedimientos administrativos al interior de gobierno. Al ser un área de nueva creación, había en un inicio, un desconocimiento total sobre los procedimientos a seguir, lo cual dificultaba la operación y sobre todo lo hacía más lento. Y no sólo era un tema de la implementación, sino en diversas auditorías, se mostraba que ya una vez creada la dirección, faltaban procesos de control y seguimiento, específicamente administrativos, que se fueron integrando al momento. Superar esta restricción fue fundamental, ya que se debían conservar los valores, a pesar de las dificultades organizacionales y administrativas.

La tercera complejidad, pero que a la vez es un aliado fundamental, fue la sociedad civil. Como ya se mostró, una buena parte de la capacidad técnica inicial de la política se logró gracias a los vínculos con la sociedad civil. Sin embargo, la profesionalización de los grupos ciclistas y organizaciones no gubernamentales, así como la

existencia de un área encargada de atender sus demandas, se volvió una política pública mucho más activa, que exigía la atención más expedita de los problemas y una mayor agilidad en la implementación. Esto también resultaba en una problemática al interior de la organización, porque aunque había un trabajo explícito y relevante, parecía no ser suficiente. Este es un problema, que en futuras ocasiones, se puede solventar incrementando la comunicación social de los proyectos y sobre todo los canales directos de comunicación con grupos ciclistas, como puede ser la creación de una “Mesa de la Bicicleta”, donde haya seguimiento a los proyectos y se puedan presentar las trabas administrativas, que muchas veces no dependen de un área específica. Así, los grupos aliados también pueden ser defensores de la política con detractores, porque cuentan con suficiente información para hacerlo y argumentar en favor de la misma.

Aunque la sociedad civil se ha fortalecido con el paso de los años para exigir de manera más profesional al Gobierno de la Ciudad, también fue el brazo que fortaleció la política pública. Desde esta trinchera se logró posicionar el tema y generar una demanda social activa y permanente. Aunque en un inicio la demanda no recibió atención pública, con el paso de los años esta demanda activa fortaleció otros grupos y propició el nacimiento de nuevos temas en la agenda. Es relevante resaltar como reflexión, que desde la política pública de movilidad en bicicleta se ganaron triunfos más allá de su esfera de influencia. La movilidad ciclista permitió visibilizar otras problemáticas que después se fortalecieron gracias a la presión social y al éxito logrado desde la promoción de este modo de transporte. La mejor manera de expresar esto, es que cuando públicamente se habla de movilidad, se piensa en las bicicletas y no en problemas más graves que requieren atención inmediata como el transporte público, el transporte concesionado, los taxis, los centros de transferencia modal o incluso el

otorgamiento de licencias. A pesar de esto, hoy en la Ciudad de México, la discusión en términos de movilidad va más allá de la bicicleta y se comienza a prestar atención pública a estas otras dinámicas de prioridad peatonal y de usuarios de transporte público. La sociedad civil ha permitido posicionar y fortalecer estos temas, sobre todo desde la trinchera ciclista, pero se ha mostrado el tema como parte de un sistema más grande de movilidad.

Es claro que el éxito alcanzado por parte del Gobierno de la Ciudad en la implementación de una política pública ciclista va más allá de los proyectos o la infraestructura construida. Aunque resulta inspirador ver cada vez más ciclistas en la vía y poder construir más kilómetros de ciclovías, es fundamental advertir que detrás de todo lo que se ve en la calle hay un andamiaje institucional que ha permitido esta política se desarrolle de una manera exitosa. Es importante resaltar y visibilizar los factores que han sido determinantes, pero analizados desde una perspectiva de política pública, permitirá que otros gobiernos puedan tomar esta experiencia para sus ciudades.

La Ciudad de México tuvo una transición política relevante, ya que después de 20 años cambió el partido en el gobierno. Hoy hay una oportunidad única para que este fortalecimiento administrativo de los últimos años se consolide como una política pública que trascienda las fronteras no sólo de lo burocrático e institucional, sino las fronteras partidistas y de lo político. Mantener un área con la experiencia técnica y administrativa de los últimos años y sin algún tipo de afiliación política, le dará al nuevo gobierno la posibilidad de mantener una inercia positiva al garantizar el presupuesto y mejorar la comunicación de los proyectos.

Tomando en consideración que esta tesis se escribió previo al cambio de gobierno, aquí se hará un análisis del estado actual de las cosas²⁰¹. Con el cambio de gobierno, se hizo la transición administrativa de la movilidad ciclista de la Secretaría del Medio Ambiente a SEMOVI, esto junto con una reforma administrativa a las diferentes áreas de la Secretaría de Movilidad. Se crearon solo dos Subsecretarías, la de Planeación y la de Transporte. En la primera, se incluyeron las diferentes áreas que impulsan la movilidad en bicicleta, pero ahora como parte de un proyecto de movilidad integrada.

Con el cambio desapareció la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista, sin embargo, se incorporó a la SEMOVI en sus diferentes áreas con la Subdirección de Sistemas Ciclistas, la Subdirección de Cultura y Uso de la Bicicleta y la Subdirección de Infraestructura Ciclista, las primeras dos pertenecientes a la Dirección General de Seguridad Vial y Sistemas de Movilidad Urbana Sustentable, y la tercera perteneciente a la Dirección General de Planeación. Estas subdirecciones están a cargo de la infraestructura ciclista como ciclovías, los biciestacionamientos masivos, ECOBICI, los nuevos sistemas sin anclaje, el Paseo Dominical y las Biciescuelas. Es decir, con el cambio de gobierno se integró la bicicleta administrativamente a la SEMOVI.

No menos importante, se mantuvo todo el equipo encargado de la implementación de la política ciclista en los últimos años. Es decir, se cuenta aún con el expertise técnico-administrativo del personal de la Dirección de Cultura, Diseño e Infraestructura Ciclista, ahora con puestos de estructura y con una dinámica que permite seguir siendo el “perro guardián” de las políticas ciclista. La transición gubernamental

²⁰¹ Cabe resaltar, que sigo formando parte de la política ciclista, ahora a cargo de la Dirección General de Seguridad Vial y Sistemas de Movilidad Urbana Sustentable.

se ha fortalecido y se ha facilitado gracias a estos ingredientes, ahora el núcleo es de movilidad sustentable y al mismo tiempo con la nueva Ley Orgánica y el manual administrativo se fortalecen los cinturones de protección de la política ciclista. Tan sólo para 2019, se tiene un presupuesto histórico de 471 millones de pesos para la construcción de 85 kilómetros de infraestructura, la construcción de cuatro biciestacionamientos, la operación de ECOBICI, el Paseo Dominical y las Biciescuelas²⁰².

En conclusión, el caso de la Ciudad de México nos deja lecciones y factores de éxito que son dignos de reconocer y sobre todo nos deja una ciudad ciclista que cada día rompe el escepticismo de quienes hace 12 años dudaban que esto algún día fuera una realidad. Hoy en nuestra ciudad, todos y todas quienes nos desplazamos en bicicleta percibimos un cambio en las calles. Al menos todos tenemos hoy un conocido ciclista, quien ha optado por este modo de transporte, ya que cuenta con condiciones que facilitan la elección de este tipo de movilidad. La política pública ciclista implementada ha atendido la demanda social y a la vez ha creado un círculo virtuoso, ya que entre más acciones se implementen, habrá más ciclistas, que al mismo tiempo generará más demanda social para que la oferta gubernamental no se detenga. Esta demanda social es el motor no motorizado de quienes hacemos política pública; su participación e incidencia fortalece desde fuera las instituciones públicas y facilita los procesos de implementación. La Estrategia de Movilidad en Bicicleta mostró que la conjunción de ambos esfuerzos —social y gubernamental— ha hecho de este tema un fuerte capital político y lo ha posicionado en la agenda por sus criterios técnicos, administrativos y sociales. La Ciudad de México se encuentra pedaleando hacia la sustentabilidad, por lo que darle visibilidad a esta política pública garantizará que sean

²⁰² Erika de la Luz, “Sheinbaum viaja en bici; CDMX ampliará infraestructura Ciclista”, Excelsior, 26 de abril de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/sheinbaum-viaja-en-bici-cdmx-ampliara-infraestructura-ciclista/1309620>

más ciudades las que opten por abrir una ventana de oportunidad en su agenda y hacer de la bicicleta una realidad en todos los niveles. La bicicleta es el modo de transporte más democrático, ya que sólo requiere de nuestra energía para pedalear y es con este modo de transporte que nuestras ciudades pueden volverse resilientes antes los efectos del cambio climático. Como decía, Iván Illich, la revolución llegará en bicicleta, así como ya llegó a la Ciudad de México y lo más importante es que llegó para quedarse.

— · —

ANEXO 1. ENTREVISTAS

“Entrevista con Areli Carreón”, es Alcaldesa de la bicicleta y fue miembro fundador de Bicitekas, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 3 de septiembre de 2016.

“Entrevista con Xavier Treviño”, es co-director de Céntrico y fue miembro fundador de Bicitekas, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 24 de marzo de 2016.

“Entrevista con Yolanda Alonso”, fue Directora General de Planeación y Políticas en la Secretaría del Medio Ambiente y Subdirectora de Parques, Ciclovías y Construcciones Sustentables, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 28 de marzo de 2018.

“Entrevista con Dhyana Quintanar”, fue Coordinadora de la Estrategia de Movilidad en Bicicleta, fue Directora General de Planeación y Vialidad y Coordinadora General de la Autoridad del Espacio Público, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 5 de abril de 2018.

“Entrevista con Tanya Müller García”, fue Secretaría del Medio Ambiente y Directora de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías, entrevista de María Fernanda Rivera Flores, 21 de mayo de 2018.

ANEXO 2. TABLAS E IMÁGENES

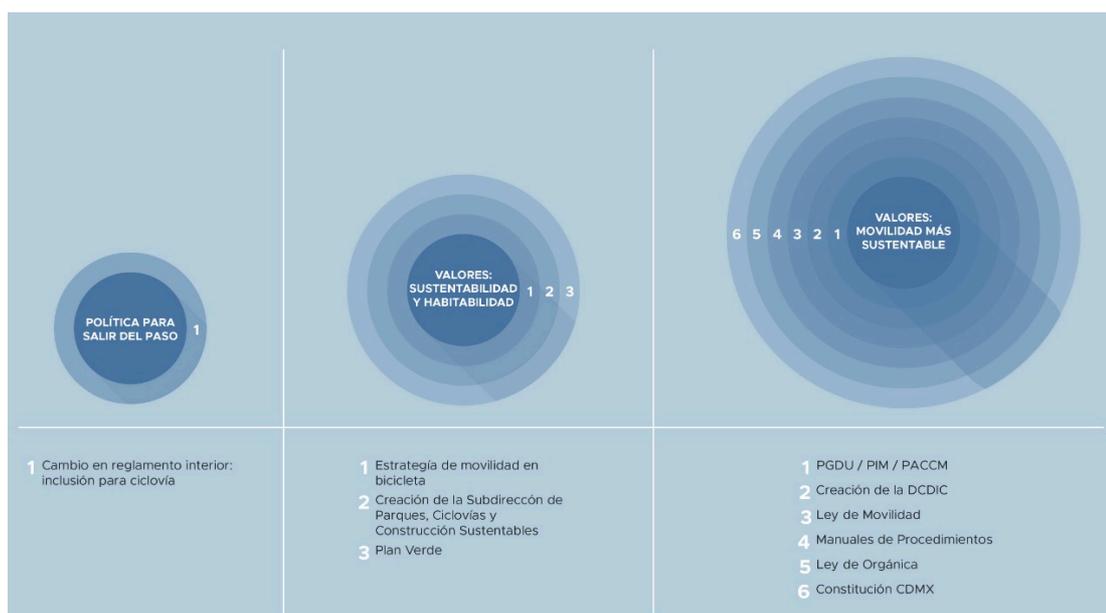


Imagen 1. Evolución del núcleo de la política pública y cinturones de protección 2000-2018. Elaboración propia. p. 113

		Características de la institución	
		Bajo nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley
Características del contexto político	Altas posibilidades de veto	Estratificación	Desvío
	Bajas posibilidades de veto	Reemplazo	Transformación

Tabla 1. Características políticas e institucionales del cambio. Mahoney y Thelen, 2010²⁰³. p. 116

²⁰³ Loc. Cit.

		Características de la institución	
		Bajo nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley
Características del contexto político	Altas posibilidades de veto	Subversivos Estratificación	Simbiontes Desvío
	Bajas posibilidades de veto	Insurreccionistas Reemplazo	Oportunistas Transformación

Tabla 2. Características políticas e institucionales del cambio. Mahoney y Thelen, 2010²⁰⁴. p. 117

Administración	Tipo de cambio institucional	Contexto Político	Discrecionalidad en la aplicación de la ley	Tipo de agente de cambio
Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum Pardo 2000-2006	<i>Estratificación</i>	Altas posibilidades de veto	Bajo nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Subversivo
Marcelo Ebrard Casaubón y Martha Delgado Peralta 2006-2012	<i>Reemplazo</i>	Bajas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Insurrecto
Miguel Ángel Mancera Espinosa y Tanya Müller García 2013-2018	<i>Transformación</i>	Bajas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Oportunista

Tabla 3. Cambio institucional de la política de movilidad en bicicleta de la Ciudad de México. Elaboración Propia 2018. p. 122

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 19

Administración	Tipo de cambio institucional	Contexto Político	Discrecionalidad en la aplicación de la ley	Tipo de agente de cambio
Escenario A Claudia Sheinbaum Pardo y Marina Robles	<i>Transformación</i>	Bajas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Oportunista
Nota. El Escenario A sería el más obvio, sin embargo, no es factible ya que la Jefa de Gobierno considera la movilidad en bicicleta dentro del sistema de movilidad, como parte de su agenda de gobierno.				
Escenario B Claudia Sheinbaum Pardo y Marina Robles	<i>Desvío</i>	Altas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Simbionte
Nota. El Escenario B es la transición hacia el Escenario Cya que la SEDEMA tuvo altas posibilidades de veto del cambio institucional, lo que facilitó el cambio institucional de SEDEMA a SEMOVI de la política ciclista.				
Escenario C Claudia Sheinbaum Pardo y Andrés Lajous	<i>Transformación</i>	Bajas posibilidades de veto	Alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de la ley	Oportunista
Nota. Este es el escenario que se logró gracias a la inclusión de la bicicleta dentro de la agenda de movilidad y la facilidad de interpretación de la Ley en beneficio de la Secretaría de Movilidad.				

Tabla 4. Cambio institucional ante el cambio de gobierno, Elaboración Propia. p. 145

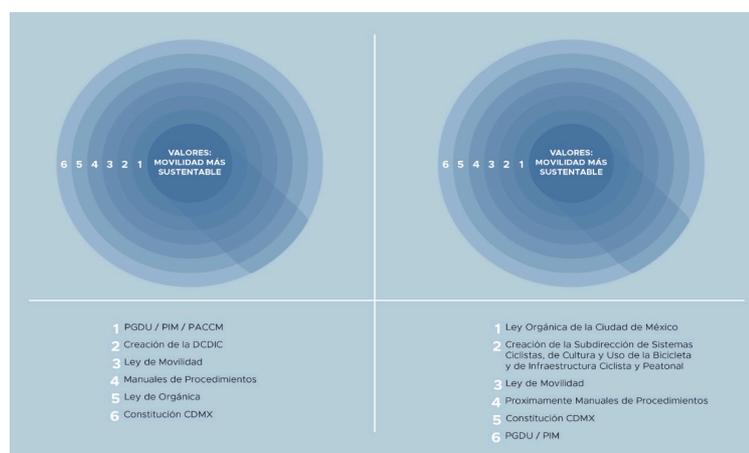


Imagen 2. Núcleo duro y cinturón de protección SEDEMA-SEMOVI p. 146

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis F., “Estudio Introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antologías de Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 4a. reimpr., 2017.

_____, “Estudio Introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, Colección Antologías de Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 3a. reimpr., 2014.

_____, “Estudio Introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, Colección Antologías de Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 3a. reimpr., 2013.

_____, “Introducción”, en Luis F. Aguilar (comp.), *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2010.

BARDACH, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: un manual para la práctica*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.

CANTO Chac, Manuel, “Introducción”, en Manuel Canto (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas, t. 4*, Ciudad de México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal y Secretaría de Educación del Distrito Federal, 2010, pp. 17-55.

CARRILLO, Ernesto, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en Pardo, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 21-59.

DE LA LUZ, Erika, “*Sheinbaum viaja en bici; CDMX ampliará infraestructura Ciclista*”, Excelsior, 26 de abril de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/sheinbaum-viaja-en-bici-cdmx-ampliara-infraestructura-ciclista/1309620>

DE LOS REYES, Ignacio, “*Mexico City’s bike revolution*”, BBC, 20 de febrero de 2012, <https://www.bbc.com/news/world-radio-and-tv-16833168>

DELGADO PERALTA, “*Enseñanzas del Sistema Ecobici para la implementación de Sistemas de Bicicleta Pública en México*”, Friedrich Ebert Stiftung, 2016, México, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13013.pdf>

_____, “*8 años de Ecobici y el futuro de la bicicleta pública*”, La Silla Rota, 16 de febrero de 2018, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/8-anos-de-ecobici-y-el-futuro-de-la-bicicleta-publica/206036>

EUROPEAN CYCLIST FEDERATION, *European Cyclist Federation, Cycling delivers on the global goals* https://ecf.com/sites/ecf.com/files/The%20Global%20Goals_internet.pdf

ELDER, Charles D. y Roger W. Cobb, “*Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos*”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antologías de Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 4a. reimpr., 2017, pp. 77-140.

GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Manual Administrativo de la Secretaría del Medio Ambiente, MA-06008-7/07*, publicado el 12 de junio de 2008 https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/Junio08_12_354.pdf

_____, Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial

del Distrito Federal, No. 43, del 19 de mayo de 2004,
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/mayo04_19_43.pdf

_____, Lineamientos para la Coordinación de los Paseos Dominicales Programa Muévete en Bici para Instituciones, Dependencias, Entidades, Delegaciones, participantes y asistentes, publicado el 16 de abril de 2010,
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4bc7f86035220.pdf

HERNÁNDEZ, Mónica, “*El mito de la bici*”, Reporte Índigo, 15 de octubre de 2015, <https://www.reporteindigo.com/reporte/el-mito-de-la-bici/>

ILLICH, Iván, “Energía y equidad”, *Obras reunidas I*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

KINGDON, John W., *Agendas, Alternativas and Public Policies*, Nueva York, Harper Collins College Publishers, 1995.

LINDBLOM, Charles E., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, trad. Eduardo Zapico Goñi, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

MACY, Sue, *Wheels of change: how women rode the bicycle to freedom (with a few flat tires along the way)*, National Geographic Society, 2011.

MAHONEY, James y Kathleen Thelen, (eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, estudio introd. de Luis F. Aguilar Villanueva, trad. Eduardo L. Suárez, rev. Adolfo Deras Quiñones, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. reimpr., 2014.

MARCH, James G. y Johan P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.

MERINO, Mauricio, *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Asamblea General, *World Bicycle Day*, https://ecf.com/sites/ecf.com/files/civicrm/persist/contribute/files/A-72-L.43_World%20Bicycle%20Day.pdf

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Plan Mundial para el decenio de la seguridad vial 2011-2020*, http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/plan_spanish.pdf

PÁEZ, Alfredo, “*Frenan Ciclovía en División del Norte*”, Reforma, 13 de febrero de 2016, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=766293&flow_type=paywall&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=766293&flow_type=paywall

PARDO, María del Carmen, “Prólogo”, en Pardo, María del Carmen (comp), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 9-20.

PETERS, B. Guy, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en Pardo, María del Carmen (comp), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 69-95.

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, *CDMX: hacia una ciudad ciclista*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2017.

_____, *Sueños sobre ruedas: memoria gráfica de la bicicleta en la Ciudad de México (2006-2012)*, México, Mil voces, 2012.

_____, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta”, *Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México y Gehl Architects, 2008.

_____, “Visión Integral”, *Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México y Gehl Architects, 2008.

_____, “Cultura y Socialización del Uso de la Bicicleta”, *Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México y Gehl Architects, 2008.

_____, *Libros Blancos: Estrategia de Movilidad en Bicicleta*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2012.

_____, *Estudio de Movilidad Ciclista 2017 (EMC)*, México, Secretaría del Medio Ambiente, 2018.

_____, *Plan Bici CDMX*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2018, <http://148.243.232.105:8088/wp-content/uploads/2018/11/PlanBici-baja-sitio-1.pdf>

SECRETARÍA DE TRANSPORTES Y VIALIDAD, “Cinco siglos de transporte en la ciudad de México”, 9 de octubre de 2012, Gobierno del Distrito Federal, https://web.archive.org/web/20130613053924/http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/cinco_siglos_de_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_rid/71?page=2

SUÁREZ Lastra, Manuel, Carlos Galindo-Pérez, et. al., *Bicicletas para la ciudad: una propuesta metodológica para el diagnóstico y la planeación de infraestructura Ciclista*, Geografía para el siglo XXI, México, UNAM, Instituto de Geografía, 2016.