Una Ventana de Oportunidad para los Animales de Bogotá. Análisis de la Puesta en Agenda de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal de Bogotá 2014-2038

Sofía Alejo Pinilla
Universidad Externado de Colombia

Gustavo Enrique Valdivieso Cervera
Director

2019

A Lukas, por enseñarme el verdadero significado del amor desinteresado, la compañía y la lealtad

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 6

2. MARCO TEÓRICO: UN ENFOQUE ANALÍTICO DEL AGENDAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 17

2.1. APROXIMACIONES AL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA: UN PROCESO NO SECUENCIAL DE ENTENDIMIENTO HOLÍSTICO 20

2.2. LA AGENDACIÓN: LA COMPETENCIA POR EL INTERÉS PÚBLICO 23

2.2.1. Cobb y Elder 26

2.2.2. Cobb, Ross & Ross 27

2.2.3. Chevallier 27

2.2.4. Garraud 28

2.2.5. Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon 29

2.2.6. Modelo Propuesto: Kingdon Ajustado 37

3. METODOLOGÍA 39

4. LAS MÚLTIPLES CORRIENTES: EL AGENDAMIENTO DE LA PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL EN BOGOTÁ 43

4.1. LA CORRIENTE DE LOS PROBLEMAS 43

4.2. LA CORRIENTE DE LAS SOLUCIONES 53

4.3. LA CORRIENTE DE LA POLÍTICA 58

4.3.1. Fuerzas Políticas Organizadas: El rol de la bancada animalista 59

4.4. VENTANA DE OPORTUNIDAD 66

4.4.1. El cambio de Gobierno 2011-2012. La llegada de Gustavo Petro a la Alcaldía de Bogotá 66

4.4.2. La confluencia de las tres corrientes 70

4.4.3. Emprendedor de política 74

4.5. LA POLÍTICA: LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA PÚBLICO 76

5. CONCLUSIONES 88

6. BIBLIOGRAFÍA 96

7. ANEXOS 104

7.1. ANEXO 1. ESTUDIOS QUE HAN UTILIZADO EL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES DE KINGDON 104

7.2. ANEXO 2. ACTORES ENTREVISTADOS 106

7.3. ANEXO 3. PROTOCOLO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS A PROFUNDIDAD 106

7.4. ANEXO 4. REVISIÓN DOCUMENTAL 108

7.5. ANEXO 5: ACCIONES QUE VENÍAN DESARROLLANDO DIFERENTES ACTORES EN PRO DE LA PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL 109

7.6. ANEXO 6. INDICADORES Y METAS DE RESULTADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL 110

7.7. ANEXO 7. ACTORES PARTICIPANTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA 114

7.8. ANEXO 8. PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS POR LOS ACTORES PARTICIPANTES EN LAS MESAS DE TRABAJO 115

7.9. ANEXO 9. ÁRBOL DE PROBLEMAS CONSTRUIDO EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA 117

7.10. ANEXO 10. ACCIONES DEL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA 2012-2016 RELACIONADAS CON PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL 117

LISTA DE TABLAS

TABLA 1. MODELO SECUENCIAL PROPUESTO POR ANDERSON 22

TABLA 2. MODELOS DE PUESTA EN AGENDA DE PROBLEMAS PÚBLICOS 35

TABLA 3. APORTES DE LAS FUENTE PRIMARIAS Y SECUNDARIAS 41

TABLA 4. RESULTADOS ELECCIONES AL CONCEJO 2011 59

TABLA 5. PROPUESTAS DE CANDIDATOS A LA ALCALDÍA DE BOGOTÁ 2012-2016 REFERENTES A LA PROTECCIÓN Y EL BIENESTAR ANIMAL 68

TABLA 6. PROBLEMÁTICAS REFERENCIADAS POR LOS ACTORES ENTREVISTADOS 79

TABLA 7. PROBLEMÁTICAS PRIORIZADAS POR LAS MESAS DE TRABAJO 80

TABLA 8. ANÁLISIS SISTÉMICO DE LAS PROBLEMÁTICAS 81

TABLA 9. DIFERENTES REPRESENTACIONES DEL PROBLEMA PÚBLICO 81

TABLA 10. CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS 85

TABLA 11. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN ESTABLECIDAS POR LA POLÍTICA PÚBLICA 86

TABLA 12. ESTUDIOS QUE HAN UTILIZADO EL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES DE KINGDON. 104
TABLA 13. ACTORES ENTREVISTADOS 106
TABLA 14. DOCUMENTOS REVISADOS PARA EL CAPÍTULO 4 108
TABLA 15. ACTORES QUE TRABAJAN EN CADA TEMA ESTRATÉGICO 109
TABLA 16. INDICADORES Y METAS ESTABLECIDOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL 111
TABLA 17. ACTORES PARTICIPANTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA 114
TABLA 18. LISTA DE PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS ACTORES EN LAS MESAS DE TRABAJO.... 115
TABLA 19. METAS DE PLAN DE DESARROLLO RELACIONADAS CON LA PROMOCIÓN DE BIENESTAR ANIMAL EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA 2012-2016 117

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL EN COLOMBIA Y EL MUNDO..... 14
GRÁFICO 2. MODELO SECUENCIAL DE LASSWELL 22
GRÁFICO 3. ENFOQUE DE CORRIENTES MÚLTIPLES DE KINGDON 30
GRÁFICO 4. MODELO DE KINGDON AJUSTADO..... 38
GRÁFICO 5. PRINCIPALES TEMÁTICAS ABORDADAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN 46
GRÁFICO 6. NOTICIAS SOBRE CORRIDAS DE TOROS Y CONSULTA ANTITAURINA EN BOGOTÁ..... 49
GRÁFICO 7. NOTICIAS RELACIONADAS PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL EN BOGOTÁ 51
GRÁFICO 8. APERTURA DE LA VENTANA DE OPORTUNIDAD..... 70
GRÁFICO 9. LÍNEA DE TIEMPO DE LA AGENDACIÓN DE LA PROTECCIÓN Y EL BIENESTAR ANIMAL EN BOGOTÁ 73
GRÁFICO 10. ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA 117

"Hasta que no extienda su círculo de compasión a todos los seres vivos,
el hombre no encontrará la paz para sí mismo"
Albert Schweitzer

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca contribuir, desde el análisis de políticas públicas, al entendimiento de las dinámicas para el abordaje de las problemáticas relacionadas con los animales en Bogotá, un cambio que en los últimos años ha tendido hacia una dirección en la cual hay una creciente preocupación por su protección y bienestar. Las líneas que se desarrollan a continuación repasan brevemente la evolución de esta temática en el mundo y en Colombia, para luego realizar un acercamiento a lo que ocurrió en Bogotá, enfatizando en los factores que contribuyeron para que en 2014 se adoptara la primera Política Pública de Protección y Bienestar Animal para el Distrito Capital.

Desde tiempos ancestrales los animales han estado presentes en diferentes facetas de la vida humana, pasando desde lo económico hasta lo afectivo, pero en donde había primado una visión antropocentrista, que los entendía como bienes de los seres humanos a los cuales se les valoraba en la medida en que les representaran alguna utilidad o beneficio. Durante muchos años se dijo que estos seres no gozaban de ningún tipo de conciencia y no tenían la capacidad de sentir, por lo que era ilógico concederles derechos. Así los tipificaba Descartes, como seres complejos sin alma, sin mente, sin razonamiento y sin la capacidad de sentir o de sufrir (Muñoz & Zapata, 2014).

Sin embargo, diferentes sectores sociales iniciaron un llamado por el reconocimiento y garantía de derechos de los animales, en un mundo donde han sido relegados a la propiedad y han sido objeto de todo tipo de abusos. Como lo menciona Pelayo (2004), referenciado por Jaramillo (2016, p. 12), "de la misma manera que hace 150 años se comerciaba con esclavos de color porque se consideraba que el mundo moral no abarcaba más que a los miembros de su propia raza, hoy se excluye a los animales por el hecho de ser de distinta especie".

Precisamente, en la búsqueda de trascender la mirada en torno al hombre como único sujeto de derechos se inicia un debate, en su mayoría desde el campo de la filosofía, en el que se trata de justificar la importancia y la necesidad imperativa de reconocerle derechos a todas las especies animales, en donde además de brindarles protección y bienestar, se logren limitar las acciones que los vulneren por parte de los humanos. Desde dicha óptica, han sido diferentes los abordajes, desde el ámbito moral, con los que los autores han justificado la importancia de reconocer a los animales como sujetos de derechos.

En este proceso, la visión desde la moral, entendida como una serie de valores y creencias comunes de los seres humanos que terminan rigiendo su capacidad de vivir en sociedad, ha jugado un papel preponderante a la hora de elegir la óptica adecuada desde la cual se busca analizar el problema. Por un lado, la moral de la simpatía reconoce algunos aspectos comunes entre seres humanos y animales basados en los principios de compasión y piedad. La moral de la utilidad busca evitar el sufrimiento de los animales tratando de brindar la mayor felicidad posible, teniendo en cuenta que son seres sintientes. Por su parte, la moral de valor entiende a los animales como fines y no como medios en sí mismos, por lo tanto, tienen derechos por el solo hecho de ser (Jaramillo, 2016). Estas tres miradas son las generalmente utilizadas por diferentes autores que desarrollarán sus teorías sobre la importancia de conceder un nuevo estatus a los animales, esta vez, desde una visión biocentrista, es decir en donde ya no se entiende al humano como centro del mundo, sino que éste gira alrededor y en función de la naturaleza. Filósofos como David Hume y Arthur Schopenhauer abogan por la moral de la simpatía, Tom Regan por la moral del valor y Jeremy Bentham y Peter Singer por la de la utilidad.

La protección de los animales en el escenario mundial

Como se verá de aquí en adelante, este tema ha tenido eco en diferentes latitudes. En Europa, uno de los primeros países en iniciar su avanzada hacia la protección de los derechos de los animales fue Inglaterra. En 1781 aprobó la primera ley relacionada con la protección animal y para 1822 el Parlamento Británico creó la Ley para prevenir la crueldad y el tratamiento inadecuado del ganado que, posteriormente, se amplió a otros animales como perros, toros, osos y ovejas (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014).

Paulatinamente, le siguieron otros países como España (en donde se han abordado temas como la experimentación, el sacrificio, la sanidad, la conservación de la fauna silvestre y el maltrato animal), Alemania (quien en 1990, reformó su Código Civil para cambiar el estatus de los animales, haciéndolos sujetos de leyes especiales), Francia (en donde se penalizaron los actos de crueldad en contra de los animales), Suiza (quien, por medio de la Constitución, implementó acciones para la protección de los animales, su mantenimiento, cuidado, utilización, comercio y transporte), Italia (en donde se tipifican como delitos el abandono, el maltrato, la muerte injustificada, el excesivo trabajo, las indebidas condiciones de alimentación y la utilización de animales en espectáculos públicos), Grecia (que penaliza el maltrato y la muerte de animales) y Austria (quien para 1988, modificó la condición de cosas que tenían los animales y en 2004 asumió el deber de protegerles la vida y asegurar su bienestar en corresponsabilidad con la ciudadanía) (Muñoz & Zapata, 2014; Franciskovic, s.f.).

Desde América también se han evidenciado diversos avances al respecto. México, en 1931, tipifica como delito el maltrato contra los animales callejeros, domésticos y silvestres, así como su muerte derivada de actos de crueldad. En Brasil se aprobó la Ley de Protección Animal en donde se contempla pena privativa de la libertad para aquellos que maltraten o abandonen a los animales; Chile empezó a introducir el tema de la protección animal por medio de la Ordenanza 106 de 2011, enfocada hacia la tenencia responsable de animales de compañía; Perú, en 2012, prohíbe la utilización de animales de cualquier especie para la realización de espectáculos públicos y privados cuando estos impliquen infringirles dolor, heridas o muerte; Costa Rica, tipifica como delito la crueldad contra los animales expresada en maltrato, molestia, muerte sin necesidad o sometimiento a trabajos excesivos; Ecuador reconoce desde su Constitución Política el derecho de los seres humanos a gozar de un ambiente sano, declarando de interés público la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio genético, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios degradados; y en Bolivia, desde 2009, se encuentra vigente la ley que prohíbe el uso de animales silvestres y domésticos en circos y en 2015 aprobó una ley para prevenir y sancionar los actos de maltrato contra animales domésticos (Muñoz & Zapata, 2014; Revista Arcadia, 2015; Castillo & Zapata, s.f.; Secretaría Distrital de Ambiente, 2014; León-Guzmán, 2006; Anima Naturalis, 2018; Agencia EFE, 2016; Anima Naturalis, 2018a; Franciskovic, s.f.).

Las acciones expuestas muestran como países con diferentes contextos económicos, políticos y sociales han avanzado en reconocer la capacidad de los animales de sentir dolor y sufrimiento

buscando garantizar unos mínimos de protección, que van desde la prohibición del maltrato animal y cualquier acto de crueldad, pasando por la prohibición del uso de animales en espectáculos y llegando hasta la garantía de unos mínimos de cuidado de la fauna en corresponsabilidad con la ciudadanía. Esto sin duda alguna evidencia un cambio de paradigma desde el que se ve a los animales como seres sintientes y no solamente como objetos o propiedad de los seres humanos. Es precisamente en este contexto que Colombia apuesta también por una serie de cambios que partieron desde la preocupación de colectivos de ciudadanos organizados, ante la falta de acciones contundentes por parte del Estado, para proteger a los animales y haciendo uso de diferentes recursos como manifestaciones, la visibilización de sus intereses en los medios de comunicación y el lobby político en las corporaciones nacionales y regionales.

El contexto de la protección de los animales en Colombia

Colombia es uno de los países más privilegiados del mundo gracias a la cantidad y diversidad de naturaleza que posee, con cerca del 10% de la biodiversidad de todo el planeta Tierra. Sin embargo, la mano destructiva del hombre y la falta de concientización sobre el cuidado de los ecosistemas han hecho que hoy el país se enfrente a un grave problema de tráfico de diferentes especies que ha llevado a muchas de ellas a estar en peligro de extinción (Radio Nacional de Colombia, 2017). El concepto de dominación también se ha extendido a animales domésticos en donde han sido recurrentes los casos sobre violencia, abandono, trabajo excesivo, muerte y todo tipo de vejámenes que, en sentido general, no preocupaban a la sociedad porque se tenía un concepto de fauna asociado a objetos con capacidad de moverse y como medios para cumplir diferentes tareas a necesidad del ser humano.

Así, desde hace más de un siglo las organizaciones defensoras de animales, motivadas por la indignación, el dolor y la impotencia ante los recurrentes casos de maltrato y explotación animal[1] y ante la ausencia de acciones directas por parte del Estado (Asociación Defensora de Animales, s.f.), deciden asumir este tema desde el ámbito privado por medio de acciones para llamar la atención de la institucionalidad presionando para su posicionamiento estratégico, dándole forma a lo que hoy se conoce como el movimiento animalista en Colombia. Por medio de esta figura se empezaron a

[1] A pesar de la ausencia de registros formales a nivel nacional y Distrital que den cuenta de los actos de maltrato hacia los animales, en los primeros 4 meses del 2009 la ciudad de Palmira, Valle del Cauca, registró 203 casos relacionados con quemaduras, golpes y mala alimentación, en Bogotá se registraron cerca de 50 llamadas diarias de denuncias relacionadas con el maltrato hacia los caballos utilizados para la tracción de vehículos (Beltrán, 2012).

movilizar acciones para la gestión institucional y política del tema, el desarrollo de proyectos comunicativos y de sensibilización, además de acciones de movilización, que incluso lograron trascender hasta diferentes ciudades (La Silla Llena, 2015).

En la década de los 70 cuando académicos y filósofos alrededor del mundo empezaron a disertar sobre la naturaleza de los animales y la necesidad imperativa de brindarles una serie de consideraciones a efectos de su capacidad de sentir dolor y sufrimiento, sumado a la creciente preocupación de diferentes colectivos a nivel internacional por la protección del medio ambiente, habida cuenta de los efectos de las actividades humanas sobre los ecosistemas y la biodiversidad, se empezó también a gestar el debate en el país (Ayala, s.f.).

Por un lado, se expidió en 1974 el Código de los Recursos Naturales en donde se da una especial protección a la fauna silvestre por su condición de recurso renovable y así, sujeto de políticas de conservación por parte del Estado en corresponsabilidad con la ciudadanía. No obstante, deja de lado los animales domésticos, para quienes se sigue perpetuando su naturaleza como seres al servicio del hombre categorizados bajo el concepto de semovientes (Ayala, s.f.). En 1989 se expide el Estatuto Nacional de Protección de los Animales que contempla la prevención y tratamiento al dolor y sufrimiento de los animales, la promoción de su salud y bienestar, la erradicación del maltrato y los actos de crueldad y el desarrollo de programas educativos que promuevan el respeto y el cuidado de los animales, pero que se queda corto a la hora de sancionar y prevenir estas conductas (Beltrán, 2012).

Parte de estos conceptos se reforzaron por medio de la promulgación de la Constitución de 1991, denominada como la ‘Constitución Ecológica’, en la que se evidencian dos avances importantes al respecto: el establecimiento del derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano y la introducción de un componente de corresponsabilidad en el que la ciudadanía tendría un rol activo en la garantía de este derecho (Ayala, s.f.). A ello se sumó otro precedente importante en este recorrido que han sido los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, particularmente lo contenido en la Sentencia C-666 de 2010 en donde se da un cambio de concepción en la naturaleza de los animales. Se menciona así:

> El resultado, se reitera, será el entender el ambiente como el contexto en el que distintos seres sintientes llevan a cabo su existencia, base conceptual que excluye cualquier visión meramente utilitarista que valore a los animales exclusivamente en cuanto recurso, es decir, como elemento de explotación por parte de los seres humanos (Corte Constitucional, Sala Plena, C-666, 2010).

Otros avances que vale la pena destacar han sido la prohibición del uso de animales en los circos (Ley 1638 de 2013), los procesos de sustitución de vehículos de tracción animal en ciudades como Medellín y Bogotá, la inclusión de algunas disposiciones relacionadas con la tenencia de animales y el adecuado comportamiento de los ciudadanos con respecto a éstos dentro del Código de Policía (Gómez, 2018) y la creación de patrullas de protección animal en ciudades como Bogotá y Cali por parte de la Policía destinadas a atender las agresiones de alto impacto en contra de los animales. En este contexto, el Observatorio Animalista de la Pontificia Universidad Javeriana subraya que, entre 2012 y 2015, en cerca de 20 ciudades del país, se registraron en total 36 decisiones legislativas entre resoluciones, acuerdos y ordenanzas en pro de la defensa de los animales (Betancur, 2016).

A nivel territorial, una de las ciudades abanderadas de este proceso en el país y que ha servido como referente para otros municipios ha sido Medellín, quien desde 1917 cuenta con la Sociedad Protectora de Animales, en 2007 formuló su Política Pública de Bienestar Animal, creó el Centro de Bienestar La Perla en el que se realizan atenciones a perros y gatos altamente vulnerables y constituyó la Bancada Animalista en el Concejo integrada por 21 concejales, aprobando acciones claves en pro de la fauna local. (El Mundo, 2017; Acuerdo Municipal 22, 2007; La Perla, s.f.).

Con respecto a otras ciudades del país también se han evidenciado algunos avances en la materia. En Cali, para el año 2012 desde el Concejo Municipal, se expidieron los lineamientos para la creación de la Política Pública de Protección y Bienestar Integral de la Fauna y bajo la actual administración de Maurice Armitage se institucionalizó la Oficina de Bienestar Animal. Para 2014 el Concejo de Bucaramanga presentó el Proyecto de Acuerdo 032 que buscaba determinar los lineamientos para la formulación de la política pública de bienestar animal. Para 2015 la Alcaldía de Yumbo, Valle, estaba presentando su documento de diagnóstico y formulación de la Política Pública

de Protección Animal del Municipio. Otras ciudades como Santa Marta, Pereira, Cartagena y Barranquilla hasta el año 2018 crearon o empezaron la formulación de Políticas Públicas para la Protección y Bienestar de los Animales en sus ciudades.

La protección y bienestar animal en Bogotá

A pesar de lo que se creería, Bogotá no ha estado tan avanzada en el tema de protección de los animales como otras ciudades del país. Gran parte de las acciones que se han desarrollado responden a la preocupación de ciudadanos que, desde lo individual o en colectivo, empezaron a hablar por los que no tenían voz, realizando jornadas de vacunación y adopción, marchas y movilizaciones en contra del maltrato animal y solicitudes a las entidades distritales frente a la ausencia de acciones para solucionar el problema. La protección y bienestar animal había sido abordada principalmente desde dos perspectivas. Por un lado, la de salud pública liderada por la Secretaría de Salud por medio del Centro de Zoonosis y, por otro lado, desde la protección de la fauna silvestre, en manos de la Secretaría de Ambiente. Las demás aristas habían estado desatendidas sin llegar a solucionar la situación problemática que se estaba presentando.

Fue hasta 2011 que realmente se empezaron a ver cambios importantes en el entramado normativo y de política pública distrital. Algunas de las acciones más relevantes surgieron desde el Concejo de Bogotá: Acuerdo 509 de 2012 “Por medio del cual se promueven acciones responsables para la comercialización de pequeños animales domésticos de compañía en el Distrito Capital”, Acuerdo 524 de 2013 “Por medio del cual se definen los lineamientos para la creación del Consejo Distrital y Consejos Locales de Protección y Bienestar Animal”, Acuerdo 531 de 2013 “Por medio del cual se implementa el Centro de Protección y Bienestar Animal del Distrito Capital y se establece el Programa Esterilización a su Barrio” y el Acuerdo 532 de 2013 “Por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal para el Distrito Capital”.

Desde el nivel ejecutivo, uno de los avances más significativos es la inclusión del tema de protección animal en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016” por medio del proyecto Bogotá Humana con la Fauna, en el que se contempla la creación de albergues para el manejo y la protección de animales, la sustitución de los vehículos de tracción animal, la eliminación

del uso de animales en espectáculos circenses y el cumplimiento de lo estipulado en la sentencia C-666 de 2010, con respecto a corridas de toros y peleas de gallos (Beltrán, 2012). Derivado de estos avances, en 2014, la Secretaría Distrital de Ambiente con el apoyo de diferentes actores, adoptó la Política Pública de Protección y Bienestar Animal, como la primera iniciativa pública real para abordar la temática en la ciudad.

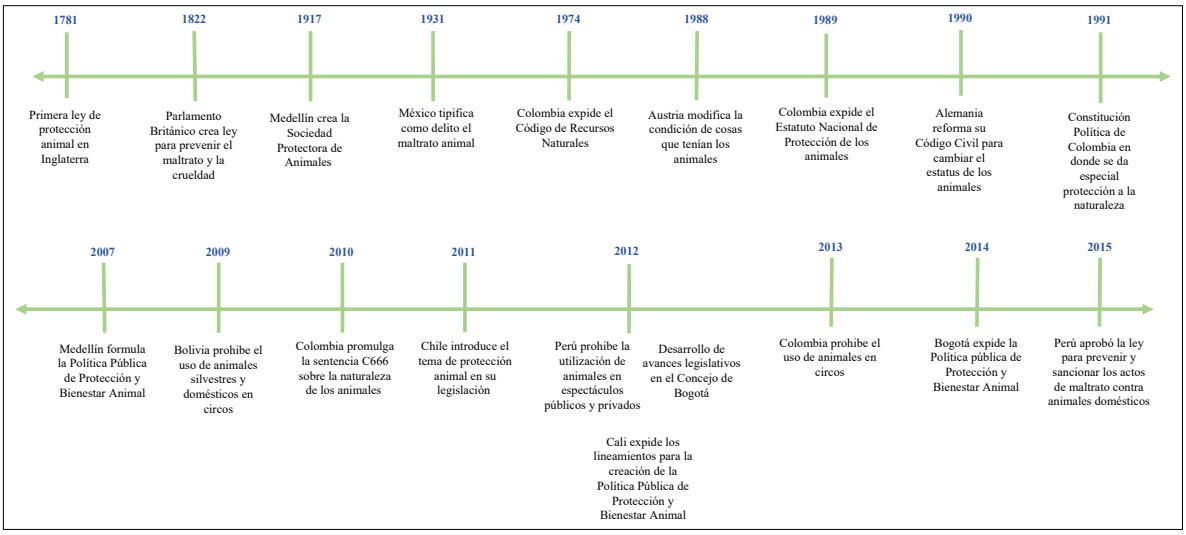
Lo anterior evidencia como este es un tema de vieja data que estaba relegado a unos cuantos ciudadanos preocupados por la ausencia de acciones estatales efectivas al respecto, que fue adquiriendo mayor visibilización e importancia hasta posicionarse en las esferas de toma de decisiones. Poco a poco la presión que han ejercido organizaciones de la sociedad civil ha dado como resultado no solamente acciones transitorias y para algunos temas específicos, sino que han logrado posicionar este tema dentro de la agenda pública de los diferentes gobernantes, haciendo que difícilmente, los siguientes administradores nacionales y locales se puedan apartar de estas estrategias. Sin duda alguna, este ha sido un espacio ganado desde la sociedad civil organizada, para los animales.

Es posible evidenciar también que son diversos los abordajes que se ha dado tanto a nivel internacional como nacional a las problemáticas relacionadas con la fauna. Inicialmente persiste la discusión sobre el estatus que se debe dar a los animales. Algunos abogan por continuar con una visión antropocentrista, en la que los animales están en función de las necesidades e intereses de las personas, son de su propiedad y por tanto están en la libertad de usarlos y usufructuarlos. Otros abogan por una posición biocentrista, en la que se reconozcan derechos y prerrogativas a los animales en función de su capacidad de sentir dolor y sufrimiento, conciliando al ser humano con la naturaleza y poniéndolo en un rol de protección y conservación de toda forma de vida. Otros más defienden una visión intermedia en la que, si bien se sigue reconociendo a los animales como propiedad de los seres humanos, esto no justifica, en ningún sentido, los actos de crueldad, la violencia indiscriminada, el maltrato o el abandono, por lo que se conceden así una serie de prorrogativas de cuidado y protección sin que ello implique equiparar dichas garantías con los derechos de los seres humanos.

Por otro lado, son diversas las problemáticas que se han intentado abordar por medio de diferentes instrumentos alrededor del mundo. Países como Alemania, Suiza, Ecuador y Bolivia han optado por incluir estos cambios desde un nivel constitucional atribuyéndoles derechos directamente

a la fauna enmarcada en la protección del medio ambiente y de las especies que habitan en él, mientras que otros, como Francia, Italia, Grecia, México, Chile y Uruguay han optado por acciones más discretas como regular ciertos comportamientos como los relacionados con el comercio, animales de compañía, especies exóticas, animales empleados para investigaciones, experimentos o actividades didácticas, animales salvajes en libertad y animales empleados en actividades deportivas y recreativas, así como los usados en circos y zoológicos.

Gráfico 1. Evolución de la protección y bienestar animal en Colombia y el mundo



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta entonces una amplia gama de posibilidades y referencias para que los tomadores de decisiones en Bogotá abordaran las problemáticas relacionadas con los animales en la ciudad, muchas de ellas compartidas con otros Estados como el maltrato, el abandono y la tenencia irresponsable, entre otras, surge la inquietud sobre por qué Bogotá diseñó una Política Pública de Protección y Bienestar Animal desde el enfoque que lo hizo, priorizando ciertos temas, llegando a consensos sobre otros y asignando responsabilidades específicas a diferentes actores.

Para aproximar una respuesta al problema práctico de ¿Cómo se puede seguir avanzando en la protección de los animales de Bogotá? una posible solución pasa por responder esta pregunta de investigación: ¿Qué factores confluyeron para que Bogotá adoptara la Política Pública de Protección y Bienestar Animal que se está implementando ahora? En este sentido, entender mejor por qué adoptó Bogotá la política que adoptó desde 2014 permite analizar, con un poco más de claridad, ciertos

factores que pueden impulsar, o no, la implementación de esa política en el tiempo y que pueden llevar a nuevas modificaciones en la política en el futuro.

Estructura capitular

El presente documento se estructura en cinco partes, siendo la primera de ellas esta introducción en donde se aborda la discusión acerca del reconocimiento de derechos o prerrogativas a los animales y las diferentes ópticas alrededor de este tema, pasando por el abordaje que se le ha dado tanto a nivel internacional como nacional de cara a entender los modelos de acción que se han utilizado en diferentes contextos para garantizar a los animales un vida libre de maltrato y sufrimiento, además de precisar sobre la importancia que reviste este tema desde un enfoque de política pública.

El segundo capítulo aborda el marco teórico que se cimienta como la base para explicar el posicionamiento del tema de la protección y bienestar animal en la agenda pública de Bogotá. Se parte del entendimiento del concepto de política pública desde la óptica de diferentes autores, pasando por las fases que componen su construcción, haciendo especial énfasis en la primera etapa: identificación del problema público y su posterior puesta en agenda. Luego, se abordan los diferentes modelos que han intentado explicar cómo unos asuntos son sujetos de acción pública mientras otros son relegados por parte de los tomadores de decisiones. Este capítulo se cierra con el *Multiple Streams Framework* propuesto por Kingdon y complementado por Zahariadis y se complementa con una propuesta propia basada en dichos postulados que se considera podría representar más fielmente lo ocurrido en el Distrito Capital.

El tercer capítulo explica la metodología que se utilizará para la solución de la pregunta de investigación, haciendo especial énfasis en cómo cada uno de los recursos y fuentes utilizadas contribuye a develar los factores que incidieron en el posicionamiento de este tema dentro de la agenda de decisión del Distrito. En el cuarto capítulo se analizan los factores que permitieron que hoy Bogotá cuente con una Política Pública de Protección y Bienestar Animal en función del modelo propuesto. Finalmente, el documento culmina con el capítulo de conclusiones en el que se termina respondiendo la pregunta de investigación y validando o refutando las hipótesis propuestas con base en los argumentos presentados y que contribuye a la comprensión de esta fase del ciclo de las políticas

públicas para un tema que resultó ser novedoso en la ciudad de Bogotá y que ha repercutido en acciones para el mejoramiento de la vida de los animales.

2. MARCO TEÓRICO: UN ENFOQUE ANALÍTICO DEL AGENDAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La Política Pública de Protección y Bienestar Animal de Bogotá surge ante la necesidad de solucionar el problema público relacionado con las condiciones de vida de la fauna en la ciudad, evidenciada en conductas como el abandono y tenencia inadecuada de animales de compañía, su reproducción excesiva y comercialización sin la regulación suficiente, vacíos en la normatividad para regular la relación entre seres humanos y no humanos, crecimiento de los casos de crueldad animal, uso inadecuado del espacio público relacionado con los animales, existencia de corridas de toros, peleas de gallos y de perros, transporte inadecuado de animales de granja y tráfico de fauna silvestre (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014a). Si bien, como ya se ha dicho, este no es un tema reciente, durante muchos años solo se percibió como una sensación problemática que no había logrado llamar la atención de los *policy makers* y que por lo tanto fue asumida por organizaciones de la sociedad civil.

Precisamente, debido a la confluencia de una serie de factores que se explicarán en el capítulo 4 este tema logró estructurarse en un problema público para así, en 2014, formular una acción pública sostenida en el tiempo que lograra "transformar […] la relación entre animales humanos y no humanos, hacia una cultura del buen trato y respeto por estos últimos, basada en su reconocimiento como seres sintientes y en su propia valía, que es independiente de los intereses humanos" (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014a).

La formulación de esta política estuvo atravesada por procesos complejos y sistemáticos que partieron de la comprensión de que existen diversas formas de entender y de solucionar los problemas que enfrentan los animales en la ciudad. Esta coyuntura fue la propicia para evidenciar los juegos de roles y poderes entre los actores interesados en el tema: organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicos, empresarios, entre otros, que terminaron realizando un ejercicio constante de construcción de consensos sobre la mejor forma de entender y de abordar el problema público en cuestión. Además, este tipo de procesos de toma de decisiones están marcados por un determinado contexto en el que se identifica el problema y se proponen soluciones y que está en función de determinantes de tipo político, económico, social y cultural. Por ello, "una Política

específica se configura en un ambiente y momento particular y no puede verse de manera aislada de su entorno" (Secretaría de Ambiente, 2014, p. 49).

Para comprender cómo llegó a formularse una política pública para los animales de Bogotá, es necesario abordar inicialmente una serie de conceptos y procesos. El presente capítulo inicia definiendo "política pública" desde la visión de diferentes académicos y compuesto por diferentes elementos. Luego, desarrolla el ciclo de políticas públicas como el proceso comúnmente aceptado para representar la evolución de dichas intervenciones y que, además, fue la base para la construcción de la acción analizada en el presente estudio. Se hace después un zoom especial sobre la primera etapa de este proceso que es la identificación del problema público y su posicionamiento en la agenda para luego abordar algunos referentes teóricos que explican cómo un tema logra ser sujeto de atención pública mientras que otros quedan relegados de esta posibilidad.

Las políticas públicas son, por excelencia, expresiones institucionales que buscan incidir, modificar o definir comportamientos sociales identificados como problemáticos, teniendo como base la participación activa de los actores interesados en dicho asunto, en los procesos de toma de decisiones. Así:

> Cuando se habla de tener una política pública se habla de tener unos consensos básicos sobre la necesidad de reconocer un problema como público, incluirlo en la agenda y enfrentarlo movilizando los distintos recursos legales, institucionales, económicos con que cuentan las instituciones públicas (Cuervo, 2014, pp. 26-27).

El pionero en el análisis de las políticas públicas como disciplina de estudio es Harold Lasswell quien indagó sobre la validez y la eficacia en la solución de problemas públicos. Sus hallazgos se orientaron principalmente hacia el conocimiento de la evolución, los factores constitutivos, los cambios en el tiempo y los métodos e instrumentos que influyen en la elaboración de las políticas públicas (Aguilar, 2014). Diferentes académicos, como Majone, Wildavsky, Dubnick, entre otros, a lo largo de varias décadas, han realizado todo tipo de esfuerzos para definir qué es política pública, desde perspectivas en donde priman los procesos racionales basados en estadísticas

y métodos científicos, hasta enfoques en donde prevalece el juego político en la lucha por el poder, en función de los intereses y valores de los diferentes grupos interesados (Olavarría, 2014).

Autores como Mény y Thoenig (1986), Dubnick y Bardes (1983), Kraft y Furlong (2007) y Anderson (2003) enfatizan en la importancia de la solución a problemas públicos por medio de acciones o inacciones gubernamentales (Ordóñez-Matamoros, 2013). Por su parte, académicos como Hogwood (1984), Muller y Suller (1998), Velásquez (2009), Jenkins (1978) entre otros, apuestan por definiciones que se enfocan en los procedimientos, influencias, procesos, acciones o inacciones, no solamente de entidades estatales, sino de diferentes actores interesados en el tema, también conocidos como *stakeholders* (Ordóñez-Matamoros, 2013).

Algunos ejemplos más concretos de lo que se entiende por política pública se muestran a continuación. En primer lugar, Roth (2017, p.35) define este término como:

> Un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto de orden social.

En palabras de Ordóñez-Matamoros (2013, p. 32) la política pública es el "conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales". Según Cuervo (2014, p. 28) por política pública se entiende:

> La acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis y de ponderación de alternativas, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución.

Lo que se evidencia con la mención de algunas de las definiciones de política pública es que existen ciertas características sobre las cuales hay un relativo consenso. Así, se pueden terminar comprendiendo las políticas públicas como una serie de procesos formales y sistemáticos de toma de decisiones realizados por autoridades públicas, dotadas de legitimidad, con algún nivel de participación de los diferentes actores interesados en el tema, que pretende solucionar o aminorar un problema que se percibe como público.

2.1. Aproximaciones al Ciclo de Política Pública

Así como existen diferentes enfoques para definir qué es una política pública, también existen diversas opciones para entender cómo construirla y los procesos sucesivos de toma de decisiones que tienen lugar en este ejercicio. Las principales corrientes provienen de enfoques tradicionalistas determinados por la alta interacción entre diferentes redes de actores y el Estado para la formulación de políticas públicas; neoinstitucionalistas que dan prevalencia a las instituciones formales e informales para la configuración de políticas públicas; cognitivistas que dan un papel central a las ideas y creencias en el desarrollo del proceso; e interpretivistas que se alejan de la investigación científica tradicional para dar mayor importancia a los saberes, los contextos y los argumentos (Roth, 2013).

Así, entre dichos modelos de análisis de políticas públicas se encuentra el enfoque de la elección racional que, de acuerdo con Balme y Brouard (2005) citados por Roth (2013, p. 40), considera que:

> La política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis y para la interpretación se apoya en algunas nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución y de óptimo.

Por su parte, el enfoque de redes plantea un escenario de formulación e implementación de políticas públicas en el cual diferentes individuos y grupos de interés intercambian información y recursos disponibles con el objetivo de satisfacer sus propios intereses y demandas (Roth, 2013).

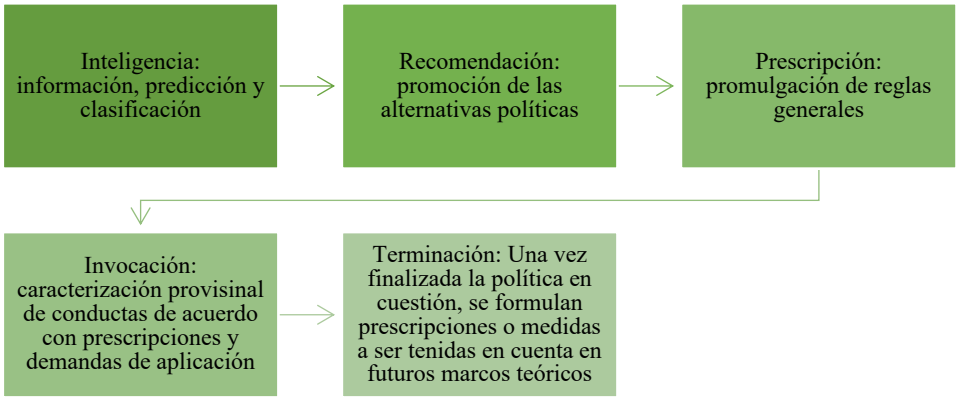
Siguiendo por la misma línea, Sabatier plantea el *Advocacy Coalition Framework* (ACF) como un modelo que releva la conformación de subsistemas políticos, a cuyo interior grupos con diferentes sistemas de creencias, compiten por influir en los procesos de toma de decisiones públicas (Jenkins-Smith, Nohtstedt, Weible & Ingold, 2017).

Sin embargo, es el marco secuencial de las políticas públicas o *ciclo de las políticas públicas* propuesto a mitad del siglo XX por Lasswell (1953) y desarrollado a profundidad por Jones (1970) y Anderson (1975) la herramienta de análisis más conocida y utilizada en la disciplina de análisis de políticas públicas. Aspectos como la interpretación de los hechos de diferentes maneras dentro de una misma sociedad, el desencadenamiento de diferentes problemáticas a partir de un solo hecho, la falta de visualización de los problemas públicos por parte de las autoridades gubernamentales o incluso la participación de diferentes actores, y no solo del Gobierno, frente a la solución de problemas (Estévez y Esper, 2009), son algunos de los principales supuestos que sentaron la base de este modelo.

Bajo este esquema, se entienden las políticas públicas como una serie de operaciones con determinado resultado. En teoría, este proceso tiene tres características relevantes: a) es lineal, es decir que las fases son consecutivas en el tiempo y una fase depende de las demás, b) es recurrente, debido a que se inicia el ciclo cada vez que se emprende una acción pública, por lo que es adaptable a todo tipo de políticas y contextos y, c) es fractal, debido a que cada fase se puede dividir en diferentes sub-fases de construcción (Harguindéguy, 2016). Así, el análisis de este proceso se hace desde diferentes etapas, partiendo del precepto de que es más sencillo estudiar un objeto partiendo de sus componentes, para después comprenderlo holísticamente.

El enfoque de Harold Lasswell (1953) se construyó basado en la necesidad de facilitar la construcción de políticas públicas, utilizando la metáfora de las etapas, en donde cada una de ellas lleva a la siguiente, cada una tiene una razón de ser y una función en el ciclo y cada una retroalimenta a las posteriores y en donde, además, se tiene en cuenta la participación de diversos actores y confluencia de poderes, bajo un contexto de racionalidad limitada. Este autor propone el siguiente orden:

Gráfico 2. Modelo secuencial de Lasswell



Fuente: Elaboración propia con base en Lasswell (1953) referenciado por Estévez & Esper, 2009

Charles Jones en 1970 utilizó las etapas descritas por Lasswell pero las puso en términos de subsistemas, que conforman a su vez un proceso más amplio que es la construcción de la política pública en su conjunto. Sobre esa base, James Anderson hizo algunas contribuciones adicionales que, en términos generales, simplifican y explican mejor el modelo secuencial. Así, expone que las políticas públicas se gestan en entornos de conflicto, negociación y lucha de poderes entre actores con diferentes agendas, incluso contradictorias entre sí (Anderson, 2003). Para estos autores, la característica de secuencial no se puede tomar literal en todos los casos. En muchas ocasiones las etapas no son sucesivas e incluso se pueden llegar a traslapar entre sí. Por ende, lo que brinda este modelo no es una forma unívoca de realizar políticas públicas, sino una guía que se puede adaptar a diferentes contextos. Así, se puede iniciar desde cualquier fase, invertirlas, omitirlas o modificarlas.

Tabla 1. Modelo secuencial propuesto por Anderson

Etapa	Descripción
Identificación del problema y puesta en agenda	Su objetivo es identificar y estructurar problemas públicos y analizar cómo algunos de ellos se vuelven objetivos de política mientras que otros quedan por fuera de la agenda
Formulación	Se refiere a la creación e identificación de posibles cursos de acción, usualmente llamados alternativas u opciones, que buscan resolver o aminorar el problema público
Adopción	Se relaciona con el proceso de elegir cuál será la alternativa para solucionar el problema público identificado, que incluye la posibilidad de no hacer nada
Implementación	Se centra en las acciones que se deben poner en marcha para aplicar la solución seleccionada
Evaluación	Se centra en las actividades que permiten determinar si la política implementada está cumpliendo con los objetivos para la cual fue planeada y cuales son las consecuencias derivadas de esta intervención

Fuente: Elaboración propia con base en Anderson, 2003

El modelo secuencial se centra sobre los procesos y no sobre las instituciones reduciendo, en cierta medida, la influencia de los cambios políticos y administrativos en la formulación de políticas públicas, permite desagregarla para facilitar su comprensión y la orienta hacia el análisis de resultados concretos derivados de las acciones implementadas (Roth, 2017), lo que termina convirtiéndolo en una herramienta útil para ser aplicada en diferentes contextos y sectores e introducir en cada fase otros procesos de decisión que fortalecerán la construcción total de la política pública como un único producto.

2.2. La agendación: La competencia por el interés público

Con el objetivo de responder a la pregunta de investigación propuesta: ¿Qué factores confluyeron para que Bogotá adoptara la Política Pública de Protección y Bienestar Animal que se está implementando ahora? la heurística del ciclo de políticas públicas remite centrar la atención sobre la etapa de agendación, partiendo de la identificación de un problema público. Esta es una de las fases más importantes en la estructuración de políticas públicas, que ha sido común a todas las versiones desarrolladas del modelo secuencial, en la medida en que se constituye en el punto de partida de todo el proceso y que, de no realizarse de manera acertada y estructurada, se corre el riesgo de dar soluciones a los problemas incorrectos, es decir, caer en el error de tercer tipo[2].

Por ello, es importante comenzar por entender que un problema público "es necesariamente un *construido* social, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado" (Muller, 2010, p. 75) y que aparece como una sensación problemática entendida como "el reconocimiento emocional y psicológico que se desprende de "vivenciar" la presencia o existencia de un problema" (Ordoñez-Matamoros, 2013, p. 107). Si bien este un factor necesario para activar toda la cadena de toma de decisiones, no es el único insumo que determina qué temas serán sujetos de acciones públicas. Para alcanzar la formulación de estrategias concretas es necesario que se reconozca la necesidad de formular intervenciones por parte de las autoridades correspondientes (Roth, 2017) y que el problema entre a ser parte de la agenda.

La agenda pública, es el centro de las acciones de las entidades gubernamentales y el escenario de atención de los problemas públicos. En palabras de Padioleau (1982) citado por Muller (2010, p.

[2] El error de tercer tipo en estudios políticos se refiere a ofrecer una solución al problema que no es. En este escenario no solamente no se soluciona el problema, sino que hay un desgaste inoficioso del aparato estatal y de todo tipo de recursos.

76) esta herramienta "comprende el conjunto de los problemas percibidos como aquellos que piden un debate público e incluso la intervención de las autoridades legítimas". En palabras de Garraud, se puede entender la agenda como una herramienta que:

> Designa el estudio y la puesta en evidencia del conjunto de procesos que hacen que los hechos sociales adquieran el estatus de 'problema público' sin depender de la fatalidad (natural o social) de la esfera privada, y se vuelvan objeto de debates y controversias mediáticas y políticas (2016, p. 73).

Discutiendo el rol fundamental que tienen los *stakeholders* dentro del proceso de construcción de la agenda pública debido a que, desde cualquiera de sus posiciones, pueden influir o posicionar problemáticas a la espera de acciones públicas, Kingdon los clasifica en dos categorías: aquellos que hacen parte del gobierno y aquellos externos a esta esfera de poder. Del primer grupo hacen parte los siguientes actores (1995, pp. 21-44):

1. **El presidente (o cabeza del ejecutivo):** Tiene la potestad de posicionar temas en la agenda dependiendo de su sistema de creencias, valores e intereses y es quien, gracias a sus recursos institucionales, organizacionales y capacidad de presión, puede buscar apoyo en otros actores para dar trascendencia a sus ideas.
2. **Gabinete:** Más que influencia en el posicionamiento de temas en la agenda, su labor se concentra en la creación de alternativas de solución.
3. **Servidores públicos:** Su rol se concentra en la implementación de las alternativas de solución seleccionadas. Sin embargo, partiendo de su labor diaria, de su experiencia y de su relacionamiento con diferentes esferas de poder, pueden visibilizar nuevas problemáticas o sugerir ajustes a las políticas que se vienen ejecutando, impactando la conformación de la agenda.
4. **Parlamentarios:** Pueden incluir nuevos temas dentro de la agenda gubernamental e influir directamente en la escogencia de alternativas de solución, gracias a su autoridad legal, amplia publicidad en diferentes sectores sociales, conocimiento y experticia en diferentes temáticas y duración en sus cargos lo que les permite conocer y moverse más fácilmente dentro del sistema.

5. **Equipos de los parlamentarios:** Desde su rol de apoyo conocen a profundidad el sistema político, tienen la capacidad de movilizar y cualificar temas que sean del interés de su equipo, así como de proponer nuevas ideas para la solución de problemas públicos.

De la segunda categoría hacen parte los siguientes actores (1995, pp. 44-70):

1. **Grupos de interés:** Su rol principal es presionar para el posicionamiento de sus problemáticas en la agenda o bloquear los cambios de política pública que quiera introducir el gobierno por medio de manifestaciones, acceso a medios de comunicación y lobby político. Un factor relevante que les puede garantizar un mayor de nivel de incidencia es la cohesión y organización es sus posturas y exigencias. Cuando los grupos de interés se ven muy fraccionados, progresivamente van perdiendo la atención de los tomadores de decisiones.
2. **Académicos, investigadores y consultores:** Sus producciones son utilizadas como base para sustentar la existencia o no de un problema público y su posterior ingreso en la agenda, además de ser una fuente importante para la formulación de alternativas de solución.
3. **Medios de comunicación:** Su principal rol es llamar la atención de la comunidad con respecto a un problema en específico. Sin embargo, se ha logrado identificar que en ocasiones su cobertura no es objetiva y que solamente cubren las historias por un periodo de tiempo corto, logrando poco impacto o incluso un impacto negativo sobre el tema que se está visibilizando.
4. **Actores relacionados con las elecciones (partidos políticos y campañas electorales):** Los periodos electorales se constituyen en una de las principales fuentes de ingreso de temas en la agenda. Los partidos políticos, en función de su ideología, pueden promover ciertos temas y obstaculizar el trámite de otros más.
5. **Opinión pública:** Su principal rol dentro del proceso es llamar la atención de los tomadores de decisiones sobre temas de interés. Sin embargo, su influencia es más restringida. Pueden tener alguna incidencia en la agenda gubernamental, más no en la agenda de decisión que es en donde realmente se encuentran los temas sobre los cuáles se pueden diseñar acciones y debido a su escasez de conocimiento técnico, no influyen significativamente en la escogencia de alternativas de solución.

La construcción de la agenda pública no es un proceso estático ni uniforme en el tiempo. Depende de una serie de factores como el tipo de actores que intervienen, las estrategias que utilizan,

el contexto político, social y económico en que se geste el problema público, entre otros aspectos. Es por ello que "una agenda nunca es fija: puede ser cambiada de manera inesperada a raíz de algún evento, situación o información nueva" (Roth, 2017, p. 124).

Para lograr entender las variaciones de este proceso, diferentes teóricos han hecho sus aproximaciones desde perspectivas positivistas, objetivistas, constructivistas y pragmatistas. De acuerdo con Knill & Tosun (2012) existen cuatro grandes perspectivas analíticas que reúnen los diferentes modelos propuestos: las que se concentran en el proceso de construcción de la agenda, las que ponen su énfasis en la distribución de poder entre los diferentes actores interesados en la construcción de dicha agenda, las que dan relevancia a los arreglos institucionales existentes que definen las líneas de conflicto y el balance de poder en la construcción de la agenda y las que definen este proceso con base en fenómenos contingentes, más que por cálculos racionales o por características políticas.

Las líneas que se expondrán a continuación hacen referencia a algunos modelos de ingreso en la agenda de problemas públicos que durante décadas han sido discutidos y diseñados por diferentes académicos.

2.2.1. Cobb y Elder

En 1972 Cobb y Elder fueron los pioneros en la teorización de los modelos de puesta en agenda de políticas públicas por medio del análisis de los procesos participativos que se dan en el marco de los sistemas de gobierno democráticos (Cobb & Elder, 1971). La variable base sobre la cual se construye su análisis es la relación existente entre los empresarios políticos y sus objetivos perseguidos, evidenciando la existencia de cuatro escenarios: 1. El reajuste: Se "trata de corregir una situación porque se presentó un desequilibrio que pone en desventaja a un grupo que se constituye entonces en empresario político" (Roth, 2017, p. 126), 2. La explotación: Aquí los empresarios políticos "amplifican un problema que no es suyo para sacarle ventaja" (Roth, 2017, p. 126), 3. La reacción a una circunstancia: Se caracteriza por la existencia de "un accidente o un evento particular [que] permite poner en tela de juicio una política" (Roth, 2017, p. 126) y 4. La mejora: En el cual, los "empresarios, sin que tengan interés particular en el tema, se hacen cargo de él en nombre del interés público" (Roth, 2017, p. 126).

2.2.2. Cobb, Ross & Ross

Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross propusieron en 1976 tres modelos de puesta en agenda. El primero es la iniciativa desde afuera, para referenciar el escenario en el que los problemas públicos pasan de la agenda gubernamental a la agenda de decisión gracias a la presión que ejercen grupos de interés hacia los tomadores de decisiones, con el objetivo de forzarlos a que tomen en consideración sus necesidades. Para ello, utilizan diferentes herramientas, como la violencia, los arreglos institucionales, la utilización de mediadores o el acceso directo (Cobb, Ross & Ross, 1976).

El segundo modelo es el de movilización enmarcado por los programas o políticas que los tomadores de decisiones incluyen directamente en la agenda de decisión, pero para los cuales requieren de apoyo por parte de la opinión pública, especialmente para su implementación (Cobb et al., 1976). El tercer modelo, es la iniciativa desde adentro que se refiere a las cuestiones que surgen desde la esfera gubernamental o desde *stakeholders* que tienen una importante influencia sobre los tomadores de decisiones, obviando la aprobación de la opinión pública y su paso por la agenda gubernamental. En este contexto, el apoyo se limita únicamente a unos grupos de interés específicos, por lo que se busca un proceso de decisión más "privado" que se restrinja solamente a ciertas agencias gubernamentales (Cobb et al., 1976).

2.2.3. Chevallier

Chevallier en 1986 plantea que existen dos vías principales por las cuales los problemas públicos logran entrar a la agenda gubernamental. El primer camino es el modelo de demanda, conformado por cuestiones que provienen de instituciones u organizaciones externas al aparato estatal. El segundo camino, es el modelo de oferta que nace en el centro de la administración pública quienes, haciendo uso de su poder, influencian directamente los temas que sean de su interés.

Bajo el primer escenario, son las organizaciones sociales y los ciudadanos los que se encargan de utilizar diferentes mecanismos de movilización para pedir al Estado que intervenga en cierto sector o problema. Por ello se define como un "esquema clásico del Estado democrático que responde a las demandas formuladas por la ciudadanía o por grupos de cuidadanos(as)" (Roth, 2017, p. 126). En

este modelo, si bien existen grupos que se movilizan en favor de la solución a una problemática social, se genera también la aparición de grupos opositores que harán lo propio para impedir la toma de decisiones.

Precisamente en este juego de recursos y capacidades Chavallier plantea el concepto de los *mediadores*, quienes se encargan de la intermediación entre las demandas de la sociedad y las acciones del Estado y que se clasifican en: mediadores políticos, mediadores sociales y mediadores administrativos. El primer grupo se refiere específicamente a partidos políticos y grupos de presión que utilizan como herramienta de incidencia el *lobby* o cabildeo. Por su parte, los mediadores sociales son representantes de un interés particular (líderes sociales, sectores académicos) que, debido a sus cualidades personales, gozan de reconocimiento o legitimidad social que les permite influir en las esferas públicas (Roth, 2017, p. 127). Los mediadores administrativos son precisamente los funcionarios públicos, que gozan de un acceso privilegiado a la agenda, ya sea para canalizar demandas sociales o para lograr beneficios propios.

2.2.4. Garraud

En 1990 Paul Garraud formula cinco vías para la puesta en agenda de problemas públicos. El primer modelo se denomina de la movilización, en donde la inscripción de temas públicos en la agenda se da por las demandas de las bases sociales inconformes con la representación de los gobernantes electos que no dan respuestas a sus necesidades (Roth, 2017). Este modelo contiene una demanda social fuerte, conflictos entre autoridades y grupos organizados, organización de eventos masivos (marchas, huelgas, protestas e incluso acciones violentas) y alta mediatización para aumentar la visibilidad del problema en la sociedad y ganar adeptos a la causa.

El segundo, es el modelo de oferta pública en donde los problemas se ponen en la agenda de decisión por la presión de organizaciones políticas. El objetivo es “intentar ganar apoyo o electores con propuestas políticas, suscitando debate y controversia” (Roth, 2017, p. 129). De acuerdo con Garraud, esta es una estrategia propia de los partidos de oposición que buscan ganar legitimidad en la sociedad y conquistar electores restándole apoyo a los demás partidos o movimientos políticos, para posicionar nuevos temas y problemas públicos. Se busca entrar en conflicto con las autoridades estatales para presionar un cambio de agenda. El tercero es el modelo de la mediatización en donde los medios de comunicación:

> A través de la presentación selectiva de informaciones (o su ocultamiento), su repetición, la construcción dramatizada de la noticia, etc., logran condicionar y presionar al Gobierno para que se ocupe de tal o cual problema, sin que haya realmente una demanda social (Roth, 2017, p. 130).

El modelo de la anticipación se caracteriza por la proactividad de las autoridades políticas y administrativas para posicionar diferentes temas en la agenda gubernamental y con base en ello, crear estrategias de mitigación o de prevención de los riesgos, por los altos costos, entre ellos el descontento social, que podría generar la ausencia de una acción oportuna (Garraud, 2016). Finalmente, el modelo de la acción corporativista silenciosa es la posibilidad que tienen algunos grupos social, política y económicamente influyentes en el escenario político de ingresar temas de su interés en la agenda de decisión, especialmente por medio del *lobby*. Para evitar el debate sobre los temas que quieren posicionar su principal estrategia no es la visibilización, sino por el contrario, la discreción (Garraud, 2016).

2.2.5. Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon

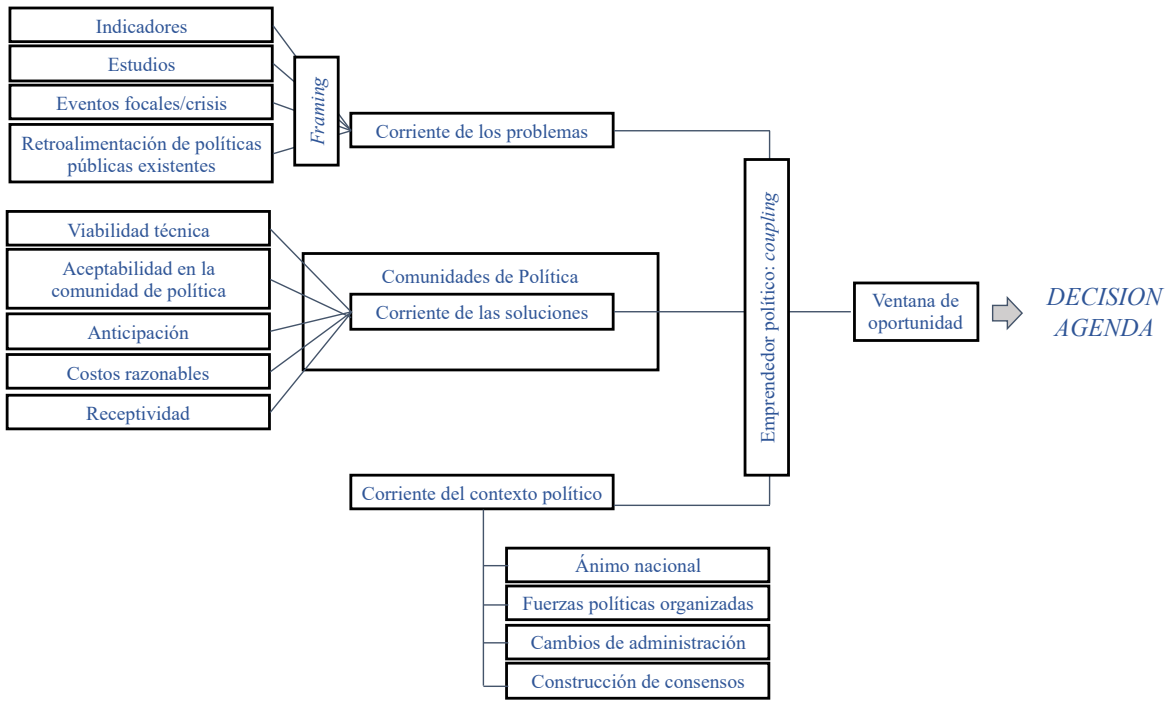
Hasta ahora, los modelos estudiados abordan las preguntas sobre quiénes ponen ciertos temas en la agenda y cómo lo hacen, pero no se ha ahondado en el por qué esos temas entran en la agenda en el momento en que lo hacen. Ese, precisamente, es el aporte particular de John Kingdon en 1995. Según este autor en el sistema político influyen diferentes actores con sus respectivos intereses, se visibilizan problemáticas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos y circulan ideas y propuestas por medio de diversos canales de información, todos ellos sin ningún orden o prioridad específica.

En este contexto de anarquía organizacional (haciendo referencia al modelo de caneca de basura) Kingdon plantea que los grandes cambios de política se dan con la apertura de ventanas de oportunidad, interpretadas como "una oportunidad para que los promotores de propuestas presionen por sus soluciones favoritas o para generar atención hacia un problema especial"[3] (Kingdon, 1995, p.

[3] Traducción libre de la autora

165). Para ello, deberán confluir, en el mismo tiempo y espacio, el problema (*problem stream*), las soluciones (*policy stream*) y los políticos (*political stream*) que, en tiempos normales, actúan de manera independiente entre sí. Esta teoría menciona la existencia de dos tipos de ventanas: las problemáticas que se abren por la presión que genera la existencia de un problema que requiere de acciones urgentes por parte de los tomadores de decisiones y las políticas, que se generan con ocasión de cambios administrativos y consigo la llegada de nuevos temas de interés. Poder encontrar las tres corrientes en un momento y espacio de tiempo (apertura de la ventana de oportunidad) es fundamental si se quieren promover cambios en el abordaje de los problemas públicos, mediante su ingreso en la agenda de decisión de los tomadores de decisiones.

Gráfico 3. Enfoque de corrientes múltiples de Kingdon



Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (pp. 90-196)

El primer punto importante que resalta Kingdon es que, rara vez, la gravedad de una situación es suficiente para garantizar su inclusión en la agenda de decisión, por lo que a la existencia del problema deben sumarse otros factores en un momento propicio. En este sentido, plantea que existe una corriente de los problemas (*problem stream*) en donde se sitúan todas aquellas cuestiones que han dejado de ser sensaciones o situaciones problemáticas para convertirse en problemas públicos y

que compiten por la atención de los tomadores de decisiones. En este juego, existen ciertos factores que hacen que unos problemas llamen más la atención de los *policy makers* que otros. En primer lugar, se encuentran los indicadores, entendidos como formas numéricas de monitorear eventos que permiten evidenciar nuevos problemas o cambios en problemas previamente identificados. Situación similar sucede con los estudios, utilizados como fuentes de referencia para la explicación de fenómenos y en los que generalmente se apoya la justificación para la toma de decisiones dentro de la administración pública (Kingdon, 1995, p. 90).

En muchos escenarios la medición de los indicadores y la publicación de estudios no son razones suficientes para llamar la atención sobre un tema en concreto, se requiere de una alerta, expresada por medio de una crisis o evento focal, para hacer más probable que un problema público entre en la agenda. Estos pueden ir desde un testimonio personal o la creación de un símbolo que evidencie la importancia del asunto, hasta desastres naturales, como terremotos e inundaciones, que contribuyen a darle más visibilidad a un tema específico (Kingdon, 1995, p. 94).

Por último, la retroalimentación de políticas públicas existentes es otra fuente por medio de la cual un asunto llama la atención de los *policy makers*. De acuerdo con el modelo secuencial para la creación de políticas públicas expuesto en la sección 2.1., la última fase del ciclo es la evaluación, en donde se toma la decisión de seguir con la implementación, hacer ajustes o dar por terminada la intervención. Precisamente, a partir del monitoreo y evaluación, las quejas o reclamos de los ciudadanos frente a una acción o los descubrimientos cotidianos de la implementación se pueden identificar nuevas necesidades (Kingdon, 1995, p. 100).

La corriente de los problemas está atravesada por procesos de *framing* en donde se estructura, define y delimita el problema público que posteriormente, dependiendo de la ventana de oportunidad, puede hacer parte o no de la agenda. Para Kingdon los indicadores, los estudios, las crisis o eventos focales y la retroalimentación de políticas públicas existentes, pueden evidenciar la existencia o no de un asunto que demande la atención pública, pero no son insumos que hablen por sí solos. Es el *framing* -la forma en que se interpreten o, dicho de otra forma, se "encuadren" los datos y eventos-, lo que determina el efecto que tengan dichas cuestiones. En el contexto colombiano, por ejemplo, una acción de alto impacto de un grupo insurgente que causa grandes daños puede *encuadrarse* por

algunos sectores como advertencia sobre los peligros de la impunidad para grupos armados y por otros como alerta sobre la necesidad de profundizar la búsqueda de la paz.

Además de la corriente de los problemas existe una corriente de las alternativas de solución (*policy stream*) que aparecen en el marco de las comunidades de política conformadas por especialistas en un área determinada, que pueden ser académicos, *policy makers* o burócratas. Dentro de dichas comunidades se pueden identificar un sinfín de soluciones (*the policy primeval soup*) unas más estructuradas que otras, por lo que la mejor alternativa será aquella que cuente con viabilidad técnica, tenga un buen margen de aceptabilidad dentro de las comunidades de política, se logre anticipar a imprevistos futuros, posea unos costos de implementación razonables teniendo en cuenta que en la mayoría de los contextos existen restricciones presupuestales y que tenga receptividad entre los tomadores de decisiones. En este marco, Kingdon resalta la importancia de contar con una alternativa viable para la solución del problema, sobre la cual exista relativo consenso, esté en su punto para ser implementada y sea funcional en términos de poder avanzar hacia el agendamiento del problema (1995, p. 142).

La corriente de la política (*political stream*) está determinada por factores como el ánimo nacional (*national mood*) que cambia constantemente y que tiene gran impacto sobre los procesos de toma de decisiones, la incidencia de fuerzas políticas organizadas (presión de grupos de interés, movilización política y el comportamiento de élites políticas), los cambios de administración mediados por procesos electorales que traen consigo modificaciones en las prioridades e intereses de los mandatarios de turno y la existencia o no de consensos entre los actores para obtener los mayores beneficios con los menores sacrificios posibles (Kingdon, 1995, pp. 117-145).

En la mayoría de escenarios, la apertura de ventanas de oportunidad es impredecible por lo que los *stakeholders* deben estar en la capacidad de aprovecharlas de la mejor manera posible, ya que son escasas. A pesar de ello, existen algunos momentos en los que es más factible que se propicien estos espacios: los cambios de administración, en donde llegan nuevos actores con nuevas propuestas, generando cambios importantes en la agenda gubernamental y de decisión, la renovación de políticas y leyes de competencia del legislativo y las expansiones presupuestales.

El tiempo de disponibilidad de estas oportunidades para el cambio es bastante restringido (está en función de qué tantas demandas y necesidades pueda canalizar el sistema, por lo que unos asuntos entran a competir con otros por atención) e incluso pueden pasar desapercibidas por muchas razones, perdiendo la oportunidad de posicionar temas en la agenda. Si se deja pasar la oportunidad se debe esperar a que se genere una nueva ventana, momento incierto en el tiempo (Kingdon, 1995, p. 166).

Precisamente en este contexto aparece una figura relevante en el posicionamiento de temas en la agenda, la proposición de alternativas y en la lectura de la corriente política, que es el *policy entrepreneur,* caracterizado por "invertir sus recursos -tiempo, energía, reputación y dinero- para promover una posición a cambio de una ganancia anticipada en forma de beneficios materiales, intencionales o solidarios"[4] (Kingdon, 1995, p. 179). Este actor puede provenir de cualquier sector y cambiar constantemente con el paso del tiempo, pero siempre deberá estar a la espera del momento propicio (o también lo pueden propiciar) para posicionar su tema en la agenda, es decir, cuando se abra la ventana de oportunidad.

Sus principales motivaciones para jugar este rol decisivo dentro de la arena política son la promoción de intereses personales, posicionamiento de sus intereses o creencias en virtud de una política pública o porque simplemente tiene gustos personales por los movimientos del sistema. Además, se caracterizan por tener la capacidad de ser escuchados, la experticia, la habilidad de hablarle a otros o una posición autoritaria para la toma de decisiones. Son conocidos también porque tienen importantes conexiones políticas y una gran habilidad de negociación, así como persistencia y voluntad para invertir todos sus recursos en el posicionamiento de los temas de su interés (Kingdon, 1995, p. 180).

Veinte años después de la publicación del modelo de Kingdon, Nikolaos Zahariadis construye sobre él y profundiza en algunos supuestos adicionales que permiten entender el contexto general de la aparición de ventanas de oportunidad y clarifica las características de los procesos de toma de decisiones teniendo como base que los actores poseen racionalidad limitada. Para ello propone tres supuestos: 1. Los individuos solo pueden poner atención a un tema a la vez, por ello el número de temas considerados por los *policy makers* es reducido, 2. Los *policy makers* se deben enfrentar a significativas restricciones de tiempo, por lo tanto, los procesos de toma de decisiones se deben hacer

[4] Traducción libre de la autora

de manera rápida y muchas veces en ausencia de conocimiento detallado sobre todos los factores relevantes, 3. Las tres corrientes del modelo son independientes, es decir que tienen su propia forma de operar y solamente interactúan cuando se abre la ventana de oportunidad (Zahariadis, 2014).

Plantea también tres procesos que responden a las preguntas: ¿Cómo se raciona la atención?, ¿Cómo se conduce la investigación? y ¿Cómo se sesga o influencia la selección? El primer proceso es la atención. Este es un recurso escaso, por lo que no se pueden atender varios asuntos al mismo tiempo y se debe escoger cuáles son los asuntos prioritarios en función de factores como la estructura institucional, el tipo de ventana de oportunidad que se abrió y el uso de símbolos para atraer la atención. Allí reside una de las principales funciones del *policy entrepreneur* que es capturar la atención de los *policy makers* y manipularlos a su conveniencia. El siguiente proceso es la búsqueda de soluciones que puedan ser aplicables a los problemas priorizados y que provienen de diferentes actores como comunidades científicas, entidades gubernamentales y actores privados que constantemente están produciendo conocimiento. Finalmente, llega la selección de la decisión que está determinada por las estrategias de manipulación usadas por los diferentes actores y las habilidades que haya usado el *policy entrepreneur* para focalizar la atención sobre sus temas de interés.

Las líneas expuestas anteriormente evidencian la multiplicidad de modelos que explican el posicionamiento de temas en la agenda. Se puede ver, en términos generales, que todos dan un especial énfasis a ciertos actores y los roles que asumen dependiendo de sus necesidades e intereses. Por eso se recalca una vez más que este es un proceso subjetivo que depende del sistema de creencias de los *stakeholders,* enmarcado en un contexto de racionalidad limitada y de juegos de poder.

Por otro lado, a pesar de las diferentes denominaciones que se le pueda dar a la agenda, así como los diferentes modelos que explican este proceso, existe un consenso relativo sobre dos grandes tipos: La agenda pública/gubernamental, conformada por cuestiones que han logrado captar el interés de la comunidad, que requieren de acciones y que corresponden al área de responsabilidad de alguna unidad gubernamental (Cobb et al., 1976; Kingdon 1995). Es un marco mucho más general e incluso más abstracto en el cual se suelen incluir una serie de preocupaciones que no necesariamente corresponden a las de los tomadores de decisiones (Cobb y Elder, 1971) y; la agenda formal/de decisión que se caracteriza por ser un conjunto de asuntos, más pequeño, que los tomadores de

decisiones han aceptado formalmente para tener en consideración y que están a la espera de una acción puntual al respecto (Cobb et al., 1976; Kingdon, 1995). El ingreso a esta agenda es mucho más restringido, entran en juego los intereses de los diferentes actores, las necesidades de los sectores sociales, la caracterización y definición del problema en cuestión, entre otros aspectos.

La tabla que se muestra a continuación reúne las principales características de los modelos expuestos anteriormente.

Tabla 2. Modelos de puesta en agenda de problemas públicos

Autor	Modelo	Actor activo	Estrategias utilizadas
Cobb y Elder (1972)	Reajuste	Empresarios políticos provenientes de la sociedad civil	Presión para corregir la situación que los puso en desventaja
	Explotación		Amplificación de un problema público para sacarle ventaja
	Reacción a una circunstancia		Poner en tela de juicio un problema a raíz de un accidente o evento
	Mejora		Apropiarse de un tema público sin que tengan interés en el
Cobb, Ross & Ross (1976)	Desde afuera	Actores sociales	Posicionar un tema de interés por medio de la violencia, los arreglos institucionales, los mediadores o del acceso directo
	Movilización	Actores gubernamentales	Ganar apoyo de las bases sociales para futuros procesos decisorios
	Desde adentro	Actores gubernamentales	Mantener el proceso de puesta en agenda restringido a ciertos actores de interés sin contar con la opinión pública
Chevallier (1986)	Demanda	Actores sociales	Presión ciudadana o de grupos de ciudadanos para solicitar intervenciones
	Oferta	Actores gubernamentales	Moldeamiento de problemas públicos de acuerdo con el criterio de los funcionarios públicos
Garraud (1990)	Movilización	Actores sociales	Movilización de la ciudadanía por medio de huelgas, marchas, protestas, violencia. Utilización de los medios de comunicación para visibilizar sus demandas
	Oferta pública	Organizaciones políticas	Ganar apoyo para sus propuestas por medio del debate y la controversia con otros actores
	Mediatización	Medios de comunicación	Presentación, ocultamiento, repetición y construcción dramatizada de la información de acuerdo con sus intereses
	Anticipación	Actores gubernamentales	Inscripción de temas en la agenda identificados como estratégicos por parte de la administración pública
	Acción corporativista silenciosa	Grupos organizados privilegiados	Uso del poder de influencia que poseen para incidir en la construcción de la agenda haciendo uso de la discreción

Autor	Modelo	Actor activo	Estrategias utilizadas
John Kingdon (1995)	Modelo de corrientes múltiples	Emprendedor de política	Espera a la apertura de una ventana de oportunidad para el ingreso de un problema público en la agenda en donde confluyen el *problem stream*, el *politics stream* y el *political stream*
Nikolaos Zahariadis (2014)	Modelo de corrientes múltiples	Emprendedor de política	Complementa el modelo de Kingdon con la creación de tres procesos: atención, búsqueda y selección

Fuente: Elaboración propia

Es necesario precisar que se tomará como base para la investigación el modelo de Kingdon porque parte de unos supuestos básicos o conceptos universales que permiten que pueda ser aplicado para el estudio de problemas complejos, en donde intervienen diversos actores y factores y cuyas particularidades abren la posibilidad de generar nuevos hallazgos y suscitar nuevas discusiones. Además, al no entender el proceso de construcción de políticas públicas como lineal y racional, se ajusta mucho más a la realidad del juego político.

Si bien este enfoque fue utilizado por primera vez para analizar los sectores de transporte y salud en Estados Unidos, ha logrado trascender las fronteras y ser aplicado en países con contextos diferentes al de occidente como China (Li & Jiaqing, 2018), Ghana (Kusi-Ampofo, Church, Conteh, & Heinmiller, 2015) e Irán (Khodayari-Zarnaq, Ravaghi, Mosaddeghrad, Sedaghat & Mohraz, 2016) y para problemáticas que van desde el sector de inteligencia (Álvarez, 2017), pasando por temas de genero (Króliczek, 2013), hasta de educación (Diem, Sampson & Browning, 2018), salud (Milton & Grix, 2015) y deportes (Bastidas, 2014). Por ello, la propuesta de Kingdon ha sido altamente utilizada y aceptada en términos académicos dada la posibilidad que tiene de permitir análisis de diferente índole.

Muestra de ello es que según Cairney y Zahariadis (2016), quienes referencian el estudio realizado por Jones et al en 2016, alrededor del mundo se han identificado cerca de 311 aplicaciones del modelo entre 2000 y 2014, de las cuales 205 han sido en el marco de los países que conforman la Unión Europea y 140 más fuera de Estados Unidos y Europa. En total, se han identificado análisis en al menos 65 países, de los cuales un tercio han sido para la observación de problemas públicos en niveles subnacionales. La tabla que se muestra en el Anexo 1 relaciona algunos de los estudios más recientes que han aplicado el modelo propuesto por Kingdon.

2.2.6. Modelo Propuesto: Kingdon Ajustado

El modelo de Kingdon plantea la existencia de tres corrientes. La corriente de los problemas (*problem stream*) está compuesta por una diversidad de situaciones problemáticas que son del interés de los *policy makers* y de la ciudadanía en general, es decir, cuestiones que afectan a un territorio o población y sobre los que se demandan intervenciones por parte de los actores competentes. La corriente de las alternativas de solución (*policy stream*) está integrada por un sinfín de ideas, planteadas por especialistas en un tema particular que conforman las comunidades de política, que compiten unas entre otras por su pertinencia, viabilidad y aceptabilidad, buscando llegar a ser una alternativa viable. La corriente de la política (*politics stream*) está determinada por el ánimo nacional que ayuda a construir el discurso alrededor del problema en cuestión, la presión de las fuerzas políticas organizadas y los cambios de administración ejecutiva y legislativa que habilitan la conformación de una nueva agenda, dependiendo de sus intereses y necesidades. Tanto Kingdon como Zahariadis plantean que estas tres corrientes se desarrollan de manera independiente entre sí y que solamente se encuentran para abrir la ventana de oportunidad.

Sin embargo, en dicha propuesta hay un elemento que podría no estar lo suficientemente validado de forma empírica por lo que se decide formular una nueva propuesta que parece ajustarse a la realidad de la agendación. Para que un problema público logre ingresar a la agenda es necesaria la confluencia de los tres factores que menciona Kingdon: problemas, soluciones y política, pero éstos no son independientes entre sí. La corriente política, por ser aquella en donde se encuentran los actores con mayores recursos, poder y legitimidad es la que influencia y moviliza para que se encuentren en un momento y espacio determinado y con ello abrir la ventana de oportunidad.

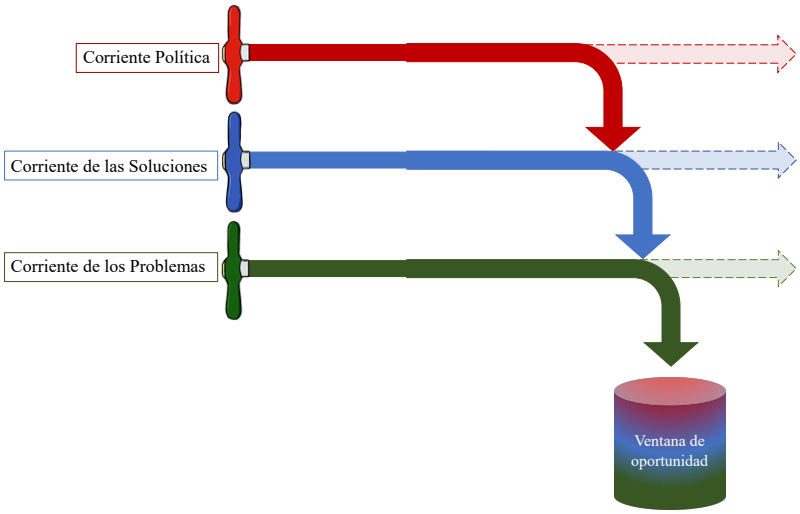
Como es mencionado por David Easton, ningún sistema social es completamente independiente de los demás, se asocian con otros de algún modo, generando una serie de intercambios derivados de una influencia recíproca. En este sentido, el sistema político opera a través de la espera de una serie de insumos que, una vez procesados, se convertirán en productos, entendidos como la toma de decisiones y su respectiva ejecución (Easton, 1999).

Se propone entonces que, para el caso de estudio, es la corriente política la que influencia la gestión de insumos de las demás corrientes para convertirlos en decisiones adaptando un contexto que permita generar un cambio de política, por medio de la maquinaria estatal. Es el escenario en el

que se manifiestan los juegos de poderes de los actores que tienen la potestad para movilizar o entorpecer cambios, generando entonces la mayor influencia sobre el proceso. Por ello, no es pertinente afirmar que las corrientes se desarrollan de manera independiente entre sí, lo que realmente sucede es que la corriente política influencia a las demás, haciéndolas moverse hacia el posicionamiento de un nuevo tema en la agenda.

Es cierto que los problemas y las soluciones aparecen de manera independiente unas entre otras, existen casos en los que hay necesidades, pero no aparentes alternativas para darles alcance, o viceversa, las comunidades de política pueden estar en constante producción de conocimiento para solucionar situaciones que ni siquiera se han identificado como problemas públicos. Sin embargo, es la influencia de la corriente política sobre las demás lo que realmente se constituye como el factor movilizador de la ventana de oportunidad que debe ser aprovechada por el *policy entrepreneur* para gestionar la sinergia entre problemas y soluciones. Como evidencia el siguiente gráfico la corriente política terminó influyendo la corriente de las soluciones y éstas a la corriente de los problemas para terminar propiciando la apertura de una ventana de oportunidad que se nutre de los insumos de las tres corrientes. Las flechas punteadas expresan la ruta que hubieran seguido las tres corrientes en caso de no existir una relación de interdependencia. Es decir que bajo el modelo de Kingdon, es poco probable que se genere un cambio si la corriente política no influencia a las demás.

Gráfico 4. Modelo de Kingdon Ajustado



Fuente: Elaboración propia

3. METODOLOGÍA

La pregunta de investigación que se plantea esta tesis es: ¿Qué factores confluyeron para que Bogotá adoptara la Política Pública de Protección y Bienestar Animal que adoptó desde el año 2014? Como se mencionó en el capítulo anterior (marco teórico) se utilizarán como base la teoría propuesta por Kingdon que explica el proceso de agendación de problemas públicos. La metodología usada consiste en formular dos hipótesis a partir de esta teoría y analizar cuál de ellas es consistente con los datos recolectados sobre la forma en que se dio la agendación del problema de la protección y el bienestar animal en Bogotá, que llevó a adoptar la política pública en 2014.

La primera hipótesis es la siguiente:

La política de protección y bienestar animal adoptada por Bogotá en 2013-2014 es resultado de un proceso de agendación en el que participaron tres corrientes independientes (corriente de los problemas, corriente de las soluciones y corriente política) que convergieron en un momento dado como resultado de la acción de emprendedores de política aprovechando una ventana de oportunidad (Hipótesis Basada en Kingdon).

La segunda hipótesis es la siguiente:

La política de protección y bienestar animal adoptada por Bogotá en 2013-2014 es resultado de un proceso de agendación en el que participaron tres corrientes no-independientes entre sí (corriente de los problemas, corriente de las soluciones y corriente política) que convergieron en un momento dado como resultado de la acción de emprendedores de política aprovechando una ventana de oportunidad. Una de las corrientes (corriente política) influenció el curso de las demás para crear la ventana de oportunidad (Hipótesis Basada en Kingdon Ajustado).

Para comprobar cuál de las hipótesis se cumple, la investigación utilizó la metodología de estudio de caso como herramienta que permite recolectar, analizar y presentar de forma detallada información, sobre un tema en particular, proveniente de diversas fuentes. Además, posibilita abordar distintas variables con la finalidad de realizar un entendimiento holístico y comprehensivo del tema, así como también da la posibilidad de contribuir al desarrollo de teorías, como lo sugerido por medio del modelo de Kingdon Ajustado.

Para ello, se recolectó y analizó información primaria y secundaria, para el periodo 2009-2014 en la ciudad de Bogotá, Colombia. En primer lugar, para abordar la corriente de los problemas se hizo énfasis en la configuración del problema público a la luz de la opinión pública alrededor del tema, que se estudió mediante una revisión de prensa escrita y digital de los Periódicos El Tiempo y El Espectador, para identificar las noticias o notas periodísticas que se relacionaron con animales. Para segmentar la búsqueda, se revisaron los meses de agosto, septiembre y octubre de los años 2011 y 2015, por ser periodos electorales a Alcaldía y Concejo en Colombia y se tomó adicionalmente 2009 como año anterior a dichos periodos como referencia para observar las discusiones que se daban al respecto de esta temática para entender qué tanto variaba la presencia del tema en comparación con los períodos electorales.

Una vez realizada la lectura de todas las notas, se clasificaron en dos categorías. La primera, referente a las temáticas que abordan para identificar qué tipo de discusiones se estaban dando en cada uno de los periodos. La segunda, referente al tipo de aporte que hacían a la discusión sobre el posicionamiento del tema en la agenda, identificando así noticias primarias (aquellas que se relacionan directamente con el estudio) y secundarias (aquellas que no hablan de temas relacionados con el objeto de estudio). El cruce de estas dos categorías permitió conocer cuáles fueron las principales temáticas abordadas en la discusión pública de Bogotá sobre los animales para los periodos seleccionados o, en otras palabras, cuál era la opinión de la ciudad sobre el tema en esos períodos. Por otro lado, esta revisión permitió realizar un análisis de actores relacionados de manera directa con la temática, que se constituyeron en los potenciales entrevistados para la siguiente fase.

Una segunda fuente de evidencia fue la realización de entrevistas semiestructuradas a los actores identificados previamente, ya sea porque fueron mencionados en los artículos de prensa analizados, o en los documentos relacionados con la política, o porque fueron referenciados por otros actores entrevistados previamente. Esos actores resultaron estar ubicados dentro de tres grupos principales: entidades de la administración distrital, miembros de la Bancada Animalista del Concejo de Bogotá y organizaciones animalistas de la sociedad civil (ver anexo 2). En total se realizaron 16 entrevistas.

Para ello, se construyó un protocolo de entrevistas (ver anexo 3) que aborda diferentes temas relacionados con la corriente de los problemas, de las soluciones, de la política y del rol del

emprendedor de política. Todas las entrevistas se sistematizaron por medio de una matriz que permitió obtener las categorías de información y con ello los temas más recurrentes referenciados por los actores, contribuyendo entonces a la construcción de un discurso alrededor de este tema. Por medio de estas sesiones se conoció la lectura de los actores con respecto al tema en cuestión, así como también se reconstruyó la secuencia de eventos que permitieron su ingreso en la agenda de decisión.

En tercer lugar, se revisaron documentos técnicos y académicos que aportan al entendimiento del proceso desde cada una de las tres corrientes (ver anexo 4). Uno de los más importantes fue el documento técnico de construcción de la Política Pública, en donde se narra de manera detallada cómo se estructuró el problema público, las diferentes visiones con respecto a este tema, así como el proceso final de decisión que permitió la formulación de la Política Pública en su versión final, en 2014. Además, se revisaron las propuestas de campaña de los diferentes candidatos a la Alcaldía de Bogotá 2012-2016, así como el Plan Distrital de Desarrollo del alcalde electo para la fecha con el objetivo de identificar cómo se fueron estructurando las soluciones para el tema en cuestión. Como complemento se consultaron sitios web con información relevante para sanear vacíos de información identificados en el proceso de investigación y que permitieron reconstruir cada una de las tres corrientes.

Es necesario aclarar que este tema es muy reciente en la discusión pública, por lo que el volumen de información no es mayúsculo y reconstruir la secuencia de hechos que permitieron el ingreso del tema en la agenda requirió de la utilización de diferentes fuentes secundarias para contrastar los hechos y lograr tener el relato más acertado posible. Precisamente, como ya se dijo, el presente documento espera contribuir al análisis de la protección y bienestar de los animales en Bogotá, desde una óptica de política pública, dados los escasos estudios que hay con referencia a este tema.

Tabla 3. Aportes de las fuente primarias y secundarias

Instrumento	**Aportes**
Revisión de prensa	- Observar la discusión pública frente al tema e identificar los asuntos abordados - Conocer la lectura que hace la prensa con respecto a la corriente de los problemas (específicamente la opinión pública respecto al tema) - Identificar actores relevantes en el proceso
Entrevistas semiestructuradas a profundidad	- Identificar la lectura de los actores con respecto al tema - Reconstruir hechos relevantes para caracterizar las tres corrientes y el rol del emprendedor de política

	- Referencia de otros actores a entrevistar, con la intención de identificar emprendedores de la política y otros que simplemente hicieran parte de la corriente de la política o la corriente de las soluciones
Revisión documental	- Complementar la reconstrucción de hechos relevantes para caracterizar las tres corrientes y el rol del emprendedor de política - Identificar las decisiones públicas que se tomaron para posicionar este tema en la agenda - Conocer la decisión final que se adoptó tras el ingreso del tema en la agenda distrital y la forma en que refleja los diferentes "encuadres" del problema y de las alternativas de solución

Fuente: Elaboración propia

4. LAS MÚLTIPLES CORRIENTES: EL AGENDAMIENTO DE LA PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL EN BOGOTÁ

Los apartados que se desarrollan a continuación esperan aclarar el proceso por medio del cual el tema de protección y bienestar animal se posicionó en la agenda distrital permitiendo el desarrollo y adopción de diferentes medidas, a pesar de que siempre había sido un tema de poco interés y prioridad para los *policy makers*. El modelo propuesto de Kingdon Ajustado permitirá, por medio del análisis de las tres corrientes, entender cómo una serie de factores confluyeron en un espacio y tiempo determinado para que hoy se pueda contar con una Política Pública que asigna responsabilidades a diferentes entidades, así como un presupuesto destinado específicamente para su implementación, que permita avanzar hacia unas mejores condiciones de vida para la fauna bogotana.

4.1. La corriente de los problemas

Los problemas de los animales en Bogotá no son un tema de debate reciente en la ciudad. Desde hace un siglo las organizaciones defensoras de animales venían, desde su carácter privado, utilizando diferentes recursos para llamar la atención de la institucionalidad, frente a una serie de prácticas que estaban atentando contra la vida y el bienestar de los animales. Este proceso empezó con la creación de la Sociedad Protectora de Animales de Colombia en 1902 y de la Asociación Defensora de Animales en 1964 desarrollando acciones orientadas a generar conciencia en la sociedad para el cuidado de los animales y del medio ambiente (M. Ciro, comunicación personal, 24 de noviembre de 2018).

Sin embargo, Andrea Padilla (representante de Anima Naturalis en Colombia y asesora del exconcejal Roberto Sáenz) menciona que, en sus inicios, el movimiento animalista no logró tener la incidencia política esperada por su falta de organización interna, de conocimiento suficiente sobre ciertos temas y ante la ausencia de una agenda de mediano y largo plazo a la cual quisieran apostarle (A. Padilla, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018). Precisamente Kingdon menciona que uno de los factores que puede garantizarles un mayor de nivel de incidencia a los grupos de interés es la cohesión y organización es sus posturas y exigencias. Cuando éstos se ven muy fraccionados en la esfera pública van perdiendo la atención de los tomadores de decisiones y esto se ve reflejado en los primeros años del movimiento animalista en Colombia. Su falta de madurez y cohesión interna

hicieron muy débil su influencia en los escenarios de toma de decisiones, por lo que si bien, sus necesidades eran legitimas, no lograban pasar de sensaciones problemáticas a problemas públicos.

Las prerrogativas ambientales y en materia de participación ciudadana que se abrieron paso con la Constitución de la 1991 fueron los principales impulsos para que el movimiento animalista en Bogotá y en el país se organizara entorno a unos objetivos comunes, teniendo como base la diversidad de sus posturas. Así, poco a poco fueron entendiendo la importancia de realizar acciones cohesionadas para posicionarse en la arena política como un actor influyente y cuyas demandas debían ser atendidas por las entidades competentes (Cruz. D, comunicación personal, 07 de noviembre de 2018).

Ante la falta de una ruta que les permitiera posicionarse estratégicamente, en un principio el movimiento animalista concentró sus acciones en el uso de manifestaciones y movilizaciones en las calles de la ciudad, con las que buscaban dar voz pública a la defensa de los derechos de los animales exigiendo una normatividad fuerte que sancionara el maltrato y promoviera el discurso de la protección y respeto por todas las formas de vida (Triana, 2013).

Es así como para el año 2008 se realiza la primera versión de la Marcha contra el Maltrato a los Animales, que paulatinamente se fue extendiendo a otras ciudades del país, coordinada por medio de la Plataforma ALTO, y que se enmarca en el Día Mundial de los Animales. Si bien en un principio esta fue una iniciativa promovida y apoyada por organizaciones de la sociedad civil, en sus versiones más recientes se han ido sumando otros actores como partidos políticos, facultades de veterinaria y zootecnia, instituciones educativas, comerciantes y ciudadanía (Triana, 2013).

A estas expresiones se ha sumado la realización de actos simbólicos en los que activistas se manifiestan en favor de los derechos de los animales, concentrados en lugares emblemáticos de la ciudad como la Plaza de Toros La Santamaría, la Plaza de Bolívar y la Carrera Séptima (Gómez, 2018). Entre los eventos más representativos se puede mencionar la conmemoración del Día Nacional Antitaurino en 2008, para el que se realizó una cadena humana desde la Plaza de Bolívar hasta la Plaza de Toros en rechazo a los eventos taurinos, organizada por REN (Fundación Resistencia Natural), Anima Naturalis, la WSPA (Sociedad Mundial para la Protección de los Animales), la ADA (Asociación Defensora de Animales), entre otras organizaciones. Además, como protesta a las

novilladas en el marco del Festival de Verano, en frente de la Alcaldía de Bogotá, se presentaron varios activistas acostados, desnudos y con banderillas clavadas en la espalda, simulando el sufrimiento de los animales en las corridas de toros (Márquez, 2011).

Parte del crecimiento del movimiento animalista se debe también al uso de las redes sociales, como plataformas para visibilizar las problemáticas relacionadas con maltrato, abuso y abandono, pero en donde además se han podido encontrar organizaciones sociales y personas interesadas en luchar por los derechos de los animales. Muchas de las convocatorias para realizar plantones en las entidades públicas o movilizaciones alrededor de las principales vías de la ciudad fueron convocadas por medio de estas herramientas, a las cuales los ciudadanos acudían preocupados por lo que estaba sucediendo en su entorno y poco a poco iban haciendo que el movimiento tuviera cada vez más fuerza en un contexto político que se iba tornando favorable al tema (Peña. E, comunicación personal, 06 de diciembre de 2018; Márquez, 2011; Gómez, 2018).

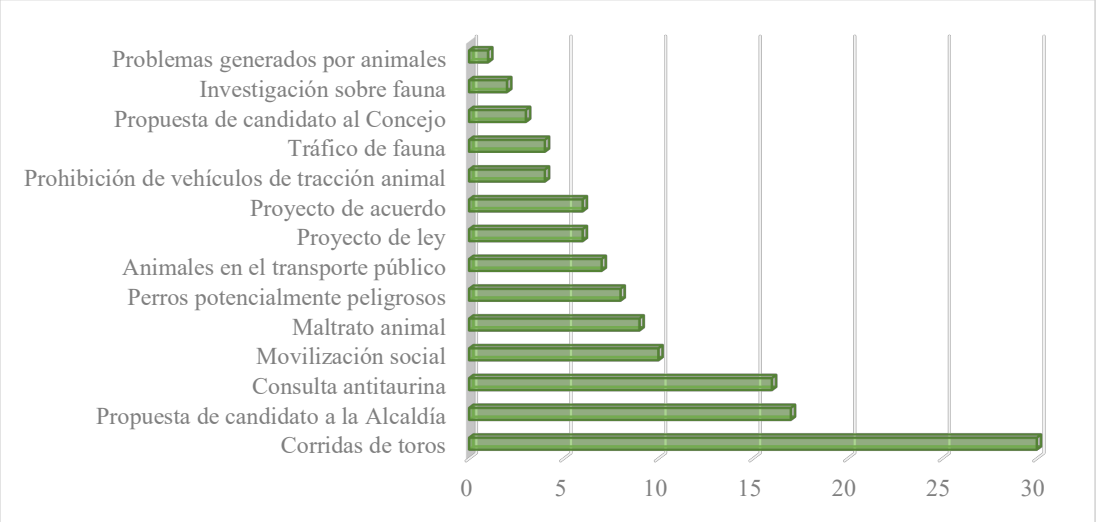
La utilización de marchas, movilizaciones, plantones y de las redes sociales como plataforma comunicativa le han permitido al movimiento crecer y establecerse como una fuerza social importante en el panorama, así como generar reconocimiento, valoración y recordación en la comunidad, preparándose para una siguiente fase que será el activismo en escenarios políticos de toma de decisiones, en donde se pase del discurso y la acción cívica a verdaderos cambios en la estructura institucional, por medio de la presentación de acciones y propuestas que se puedan implementar para cambiar el estado actual de las cosas.

Al igual que las redes sociales, la prensa se utilizó como canal para comunicar las diferentes discusiones que se daban alrededor de los animales en la ciudad. Esto se pudo evidenciar mediante la revisión realizada para determinar cuáles eran las principales temáticas sobre las que se empezaba a estructurar el discurso y que por ende era el mensaje que llegaba a los ciudadanos. Con base en las 222 notas revisadas se realizó un primer filtro para determinar si la referencia que hacían al tema era primaria o secundaria. Esto permitió identificar que, del total, el 55% eran notas primarias y el 45% secundarias evidenciando casi una paridad entre las discusiones de política y otros temas más triviales. Reflejo de ello es la sección de Hogar que concentraba el 27% de las notas del Periódico El Tiempo, en donde se abordaban temas como el cuidado del pelaje de los animales, la alimentación,

el adiestramiento canino, entre otros, que no están relacionados directamente con el proceso de puesta en agenda del tema.

El segundo análisis que se realizó fue identificar, en las noticias de referencia primaria, cuáles eran las temáticas abordadas. Los cinco temas más recurrentes durante los periodos de estudio fueron las corridas de toros, las propuestas de los candidatos a la Alcaldía de Bogotá (tanto en las elecciones 2011 como 2015) relacionadas con la protección y bienestar de los animales, los debates alrededor de la consulta antitaurina, las movilizaciones sociales en pro de los derechos de los animales y los casos relacionados con maltrato animal. Lo anterior evidencia el rol que ha jugado la prensa escrita y digital en la visibilización de algunas de las problemáticas más apremiantes que afectan a los animales en Bogotá y que como se verá más adelante, sobre algunas de ellas hay un relativo consenso mientras que otras quedaron por fuera del radar de la Política Pública, a pesar de ser temas presentes en la discusión Distrital.

Gráfico 5. Principales temáticas abordadas en medios de comunicación



Fuente: Elaboración propia

Para Kingdon uno de los insumos que ayudan a construir el problema público son los estudios y los indicadores, en la medida en que permiten identificar situaciones que requieren intervenciones y monitorean eventos específicos que muestran cambios o nuevas problemáticas. Sin embargo, este no es el caso para el tema de estudio. Por un lado, durante el proceso de investigación se constató la escasez de producción académica relacionada con la temática de estudio. Esto no quiere decir que no existan en la actualidad documentos que permitan comprender las formas de vida animal, la cuestión

es que no están vistos desde una óptica de políticas públicas que permitan entender el juego de roles y poderes en los procesos de toma de decisiones. Gran parte de los estudios relacionados se enfocan desde las ciencias naturales y las ciencias jurídicas, que si bien dan insumos para entender el panorama en cuestión no lo abordan desde otras aristas, obviando algunos elementos necesarios para entender la discusión.

Al respecto la mitad de los entrevistados referenciaron no conocer estudios académicos, solamente algunos esfuerzos institucionales que se han hecho desde la Secretaría de Ambiente, la Bancada Animalista del Concejo de Bogotá y la Secretaría de Salud, así como producción académica desde el Observatorio de Bioética de la Universidad Javeriana, la UDCA y la Universidad Nacional, poniendo de manifiesto así la ausencia de la academia en la producción de conocimiento que permita entender la problemática (Ciro. M, comunicación personal, 24 de noviembre de 2018; Peña. R & Ayala. M, comunicación personal, 24 de noviembre de 2018; Alaguna. C, comunicación personal, 28 de noviembre de 2018). Por ello, gran parte del conocimiento que se tiene al respecto se basa en la práctica de las organizaciones de la sociedad civil que en muchos casos no está completamente documentada (Padilla. A, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018).

Por otro lado, en cuanto a la existencia de cifras que monitoreen el fenómeno el principal referente que existe es el Estudio "Dinámica Poblacional Canina y Felina" elaborado en 2013 por la Secretaría Distrital de Salud. Alexander Estepa, antiguo coordinador del Centro de Zoonosis, resalta que "no es fácil realizar un censo de los animales en la ciudad, hay muchos que se encuentran en condición de calle" (Estepa. A, comunicación personal, 01 de noviembre de 2018). Por lo cual, a pesar de su existencia, diversos actores han resaltado la falta de cifras al respecto como una de las principales falencias a la hora de abordar la política pública:

> Si algo no hay en Bogotá son cifras. Se toman decisiones con base en sondeos o en aproximaciones que están alejadas de la realidad. De lo que más se tienen registros es del tráfico de animales silvestres porque es una política de Estado y porque preocupa la protección del ambiente, pero no hay una mirada de protección y bienestar animal (Padilla. A, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018).

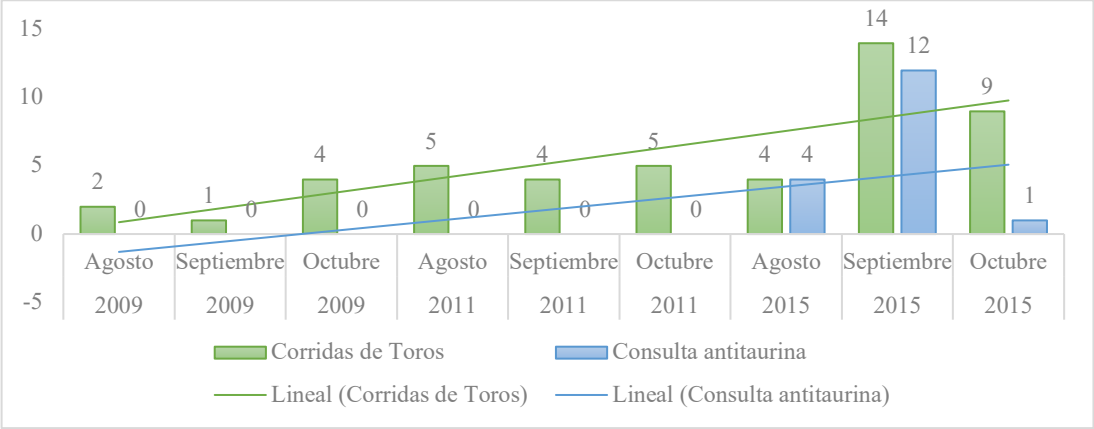
> Uno de los principales problemas al que nos enfrentamos para construir la política pública fue la falta de información. Los animales no son un tema de interés de nadie, sino solamente de unos grupos pequeños. No hay registros, no hay gestión del conocimiento, no hay líneas históricas, trazabilidad, formas de comparar, registros articulados entre diferentes actores (Ramírez. R, comunicación personal, 19 de diciembre de 2018).

Como lo menciona Kingdon, en muchos escenarios las cifras y los estudios académicos no son insumos suficientes para llamar la atención de los tomadores de decisiones frente a un tema en particular, por lo que se requieren de eventos o situaciones que llamen realmente su atención haciéndoles ver que realmente existe un problema público que paulatinamente se está estructurando y que demanda acciones al respecto. Analizando el caso de Bogotá, algunos de los hechos que han logrado visibilizar el tema de la protección y el bienestar animal son las manifestaciones antitaurinas y el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal.

En primer lugar, las corridas de toros, no solamente en Bogotá sino a nivel nacional, han sido entendidas como una tradición cultural y artística, que se ha buscado prohibir por medio de varios intentos, sin ningún éxito hasta el momento. Todos los proyectos que han pretendido categorizar a las corridas de toros, el rejoneo, el coleo, las novilladas, las corralejas, las becerradas, las tientas y las riñas de gallos como formas de violencia contra los animales no han logrado prosperar en el Congreso de la República, dando evidencias de su falta de voluntad política para abordar la cuestión.

En el proceso de indagación sobre la opinión pública local con respecto a la protección y el bienestar animal, mediante la revisión de las publicaciones de los diarios El Tiempo y El Espectador, permitió corroborar que las corridas de toros se fueron estructurando poco a poco como un evento focalizador. De las 222 noticias revisadas en medios físicos y digitales de ambos diarios, las categorías corridas de toros y consulta antitaurina ocuparon el 29,3% de las noticias revisadas, siendo el periodo de mayor visibilización septiembre de 2015.

Gráfico 6. Noticias sobre corridas de toros y consulta antitaurina en Bogotá



Fuente: Elaboración propia

Este tema se corroboró también con algunos de los actores entrevistados. Para Roberto Sáenz, Alexander Estepa, Dionne Cruz, Viviana Alvarado, Andrea Padilla, Yezid García, Eduard Martínez, Edgar Ortíz y Eduardo Peña uno de los temas que mayor visibilidad dio a la existencia de problemáticas relacionadas con los animales, especialmente referidas al maltrato, fue la oposición de la ciudadanía a las corridas de toros, así como el cierre de la Plaza de Toros La Santamaría, lugar icónico para la realización de estos espectáculos durante muchos años:

> El tema de las corridas de toros es el punto en donde todos los actores confluyen y se empieza a visibilizar el tema, tomando un carácter simbólico muy importante por el cierre de La Santamaría (Ortiz. E, comunicación personal, 20 de noviembre de 2018).

> El cierre de la Plaza de Toros generó un cambio de visión y un llamado de atención. Se vio que la agenda animalista podría estar por encima de otros aspectos fundamentales. Se empezó a mover la voluntad de los políticos para trabajar el tema (Martínez. E, comunicación personal, 19 de noviembre de 2018).

> La lucha contra el toreo es un punto importante de focalización del discurso en contra del maltrato animal (Sáenz. R, comunicación personal, 21 de noviembre de 2018).

A pesar de los mencionado por los actores entrevistados, la revisión del gráfico 5 muestra que el momento de mayor discusión sobre el tema taurino no fue uno anterior a la puesta en marcha de la política, sino posterior a ella (septiembre de 2015). Es decir, el gran impulso para la agendación de la política no coincide con el punto máximo de interés en el tema taurino con respecto a la discusión pública local alrededor del tema.

El otro tema que ocupó un rol relevante en la visibilización del tema fue el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal. Para Dionne Cruz este proceso implicó la ruptura de una tradición social y laboral en la ciudad, para Viviana Alvarado significó la posibilidad de extender las acciones de protección y cuidado de los animales hacia otras especies, para Andrea Padilla y Natalia Parra este fue un tema que logró sensibilizar a la ciudadanía ya que era un paisaje diario en la capital en el que se veía a equinos sufriendo en las calles y que además, fue merecedor de un cubrimiento especial por parte de los medios de comunicación y para Edgar Ortiz representó dejar un precedente de una buena práctica del Distrito en la que hubo participación ciudadana, se generaron alternativas laborales y se contó con campañas educativas para la protección de los animales.

En 2013 se expide el Decreto 40 "Por el cual se implementa el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones". La principal razón para llevar a cabo este proceso fue:

> La existencia de más de dos mil equinos utilizados para la tracción de vehículos, sometidos en su mayoría a toda clase de vejámenes, cuando les obligaban con frecuencia a laborar hasta el agotamiento, excediendo el límite de sus fuerzas, o aun estando enfermos o heridos; menospreciando su padecimiento frente al producto económico generado (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014, p. 39).

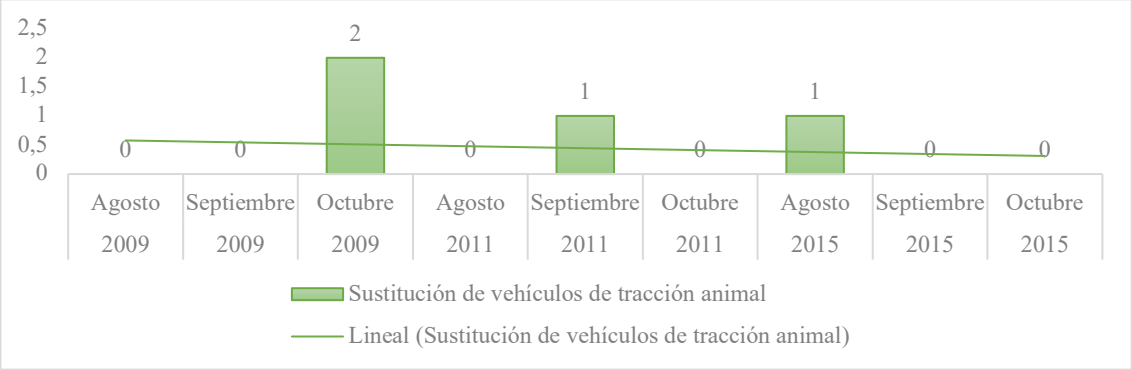
El proceso se realizó por medio de tres grandes fases. La primera consistía en la generación de un censo de carreteros que permitiera identificar el número de caballos que se estaban utilizando para esta actividad, así como las familias que basaban su sustento diario en esta labor. Posteriormente los equinos fueron ingresados a programas de adopción y se daba la posibilidad a los tenedores de

que escogieran como sustituto un vehículo automotor, un plan de negocio o una adquisición o mejora de vivienda para adultos mayores o para personas en condición de discapacidad. Estas acciones se realizaron en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Movilidad (Alcaldía de Bogotá, 2013).

El censo se inició en el año 2010 pero se terminó actualizando en el 2012 para poder cubrir con la medida a la mayor cantidad de carreteros posible. El proceso se logró culminar a finales de 2013 con el recibimiento de 2.914 equinos de los cuales 2.798 fueron dados en adopción, 4 de ellos entregados a la Asociación Defensora de Animales, 110 murieron en la UDCA y en la Nacional y 2 antes de llegar a las clínicas debido a su estado grave de salud (Secretaría Distrital de Ambiente, 2015). En cuanto a los carreteros, para 2014, 19 habían sido beneficiarios de vivienda, 89 con plan de negocios, 80 no habían escogido opción y 242 habían optado por el vehículo motorizado (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014).

Con respecto a este tema, la revisión de prensa identificó que, durante los periodos seleccionados, el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal ocupó algunos espacios en los diarios de referencia, sin llegar a tener el mismo cubrimiento que las corridas de toros. De las 222 noticias revisadas, solo cuatro hacían referencia a esta temática y tres de ellas publicadas previamente (octubre de 2009 y septiembre de 2011) a la apertura de la ventana de oportunidad, en 2011.

Gráfico 7. Noticias relacionadas proceso de sustitución de vehículos de tracción animal en Bogotá



Fuente: Elaboración propia

En adición a lo anterior, Kingdon resalta otro factor complementario en la corriente de los problemas que es la retroalimentación de políticas públicas existentes (1995, p. 100), en la medida

en que los procesos de monitoreo y evaluación de acciones no solamente permiten ver si se están cumpliendo los objetivos planteados, sino que también pueden mostrar la existencia de nuevas problemáticas.

Durante muchos años el Centro de Zoonosis, desde su enfoque de salud pública, fue el encargado de atender los temas relacionados con los animales de la ciudad. Si bien en un inicio su creación se hizo con el objetivo de estudiar las enfermedades de origen zoonótico, con el paso del tiempo fue asumiendo otros roles como hacer las veces de centro de paso para animales abandonados y desarrollo de jornadas de esterilización, vacunación y adopción de felinos y caninos.

Precisamente, en ausencia de un enfoque de comprensión holístico acerca de las problemáticas de los animales en Bogotá, algunas de las acciones de la entidad fueron objeto de polémicas durante muchos años. En 1996 la WSPA denunció la desaparición de costosos equipos que había donado para la operación del lugar y que los procesos de electrocución de animales y el maltrato hacia los caninos eran prácticas recurrentes. Además, la aplicación de la eutanasia fue un método comúnmente utilizado para el control poblacional, en un escenario en el que el derecho a la salud pública estaba por encima de los animales.

El entonces coordinador del Centro José Navarrete explicó que, para 2009, llegaban a este lugar cerca de 300 animales semanalmente, entre caninos y felinos, a pesar de que el lugar no estaba habilitado para la acogida. Para ese entonces, las opciones que tenían era esperar cinco días para que los responsables fueran a reclamarlos, ponerlos en un proceso de adopción o aplicarles la eutanasia, aún cuando no tenían ninguna condición médica o comportamental que pusiera en riesgo su vida o la de otros. Bajo este escenario “hasta mayo del 2008 solo 100 perros por año corrían con la suerte de ser adoptados en el centro, mientras más de 200 fueron sacrificados cada semana” (Portafolio, 2009). La sobrepoblación que desbordaba la capacidad del Centro de Zoonosis hacía que los animales vivieran en condiciones de hacinamiento e insalubridad, atentando también contra sus derechos.

Otra de las acciones más discutidas del Centro fue la recolección de caninos en vía pública por medio de unos camiones que iban a las 20 localidades de Bogotá llevándose a los perros que veían en las calles, a pesar de que tuvieran dueño, como método de control poblacional. De acuerdo con el concejal Hosman Martínez “se sabe sólo que, desde 2010 hasta junio de 2012, 10.388 perros

fueron recolectados en las calles, tenemos conocimiento que el Centro de Zoonosis de Bogotá no maneja el tiempo estipulado de 60 días que menciona la Resolución 1311 de 2010 como criterio para la práctica de la eutanasia" (El Espectador, 2012). En este escenario, la Secretaría de Salud referenció 5.275 eutanasias practicadas en 2011 y 1.175 durante el primer trimestre de 2012, en cambio durante el mismo tiempo, fueron dados en adopción menos de 6.000 animales.

Muchos ciudadanos también denunciaron que, cuando el Centro se llevaba a su canino o felino, hacían todo el proceso requerido para volver a reclamarlo pero que aun cuando cumplían con todos los requisitos, muchos de ellos nunca aparecieron. Vecinos de la localidad de Engativá, en donde se encuentra ubicada la entidad, aseguraron que entre los empleados tenían una especie de "pacto colectivo" en donde la mayor detección de animales les implicaba días de descanso remunerables o aumentos de salario (Quiroga, 2014). Estos hechos hicieron que poco a poco las denuncias ciudadanas y de organizaciones animalistas fueran aumentando, incluso encontrando en los medios de comunicación aliados claves para contarle a la ciudad lo que estaba pasando en el Centro de Zoonosis, que se suponía debía ser un lugar de protección para los animales.

Las líneas resaltadas anteriormente abordan los insumos que fueron utilizados en la construcción y desarrollo de la corriente de los problemas para el caso de estudio. En este sentido, la conformación de la opinión pública local que visibilizaba el problema público e incitaba a la discusión del tema en diferentes espacios, la ausencia de indicadores y estudios académicos que diagnosticaran la problemática como muestra de la falta de interés y de acciones al respecto, la utilización del movimiento antitaurino y del proceso de sustitución de vehículos de tracción animal como eventos focalizadores y las dificultades y polémicas que atravesaba el Centro de Zoonosis en su labor de atender la fauna doméstica, fueron claves a la hora de "encuadrar" el problema público y en ir adaptando un contexto político que fuera favorable al tema a la espera de los insumos de las demás corrientes.

4.2. La corriente de las soluciones

Los instrumentos normativos y de política propiamente dirigidos a la protección y bienestar de los animales en la ciudad de Bogotá fueron materia ausente durante muchos años. Existían algunas disposiciones generales sobre medidas de control poblacional, ciertas reglas para la tenencia de

animales en la ciudad, la prohibición del tráfico de fauna silvestre y la implementación de talleres en las instituciones educativas para el aprendizaje de reglas de protección y tenencia responsable de animales.

Sin embargo, muy pocas de ellas habían tenido un efecto significativo en el mejoramiento de la relación entre seres humanos y animales y, por el contrario, se hacían cada vez más recurrentes los episodios de tráfico, maltrato, violencia y abandono. Como lo enfatiza la Secretaría Distrital de Ambiente (2014, p.4): "Si bien existen ya diferentes instrumentos normativos al respecto […] a la fecha no se está asignando [el tema] de manera específica a ningún sector en el Distrito, como tampoco se han erradicado los actos de crueldad, violencia y maltrato hacia tales seres vivientes".

Parte de la ausencia de este impacto recaía en la falta de una comprensión completa del problema –o de la identificación de una serie de hechos relacionados con los animales como un "problema de protección animal". Se estaba segmentando su acción en función de los recursos institucionales disponibles, pero no existía una estrategia unificada que permitiera atacar los diferentes frentes del problema. Ante este escenario, diferentes actores, de manera desarticulada e incluso duplicando esfuerzos, venían implementando soluciones en materia de esterilizaciones, adopciones, vacunación, sensibilizaciones, influencia en la agenda normativa, entre otras iniciativas (ver anexo 5).

Desde el nivel institucional, por varias décadas, la Secretaría Distrital de Salud tuvo a su cargo algunas acciones relacionadas con los animales, desde una óptica de salud pública, por medio de la realización de actividades de control y prevención de eventos de origen zoonótico en la capital a cargo del Centro de Zoonosis (Decreto 2257 de 1986). Con el paso del tiempo el Centro se fue convirtiendo en un lugar de paso para caninos y felinos potencialmente adoptables, que ofrecía, entre otros servicios, esterilización y vacunación antirrábica, eutanasia humanitaria, educación en tenencia responsable y observación de animales agresores (Centro de Zoonosis, 2014).

Uno de los principales métodos que utilizó el Centro de Zoonosis durante muchos años para el control poblacional de especies caninas y felinas fue la eutanasia, que a la larga terminó generando diferentes polémicas como ya se ha dicho. Precisamente ante este escenario, se expidió la Resolución 1311 de 2010 de la Secretaría de Salud que establece que paulatinamente se iría reduciendo el método

de sacrificio de animales como estrategia de control poblacional y en compensación, se impulsarían las acciones de esterilización y castración para la prevención de enfermedades zoonóticas (Anima Naturalis, 2010). Esta fue entonces unas de las primeras directrices que se empezaron a implementar en la ciudad, tendientes a evitarle el sufrimiento, el maltrato, la violencia y la muerte innecesaria a perros y gatos.

Sin embargo, casi todas las acciones más importantes en este tema comenzaron a materializarse desde el año 2011. Algunas de ellas son:

1. **Acuerdo 509 de 2012:** "Por medio del cual se promueven acciones responsables para la comercialización de pequeños animales domésticos de compañía en el Distrito Capital" (Acuerdo 509, 2012).
2. **Acuerdo 524 de 2013:** "Por medio del cual se definen los lineamientos para la creación del Consejo Distrital y Consejos Locales de Protección y Bienestar Animal" (Acuerdo 524, 2013).
3. **Acuerdo 531 de 2013:** Por medio del cual se implementa el Centro de Protección y Bienestar Animal del Distrito Capital para que se encargara de recibir animales domésticos y de compañía y establece el Programa "Esterilización a su Barrio" con el objetivo de promover prácticas de esterilización, vacunación e identificación de caninos y felinos (Acuerdo 531, 2013).
4. **Acuerdo 538 de 2013:** Por medio del cual se abre la posibilidad de que la línea 123 pueda atender emergencias relacionadas con animales (Acuerdo 538, 2013).
5. **Acuerdo 532 de 2013:** Por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal para el Distrito Capital (Acuerdo 532, 2013).
6. **Plan de Gestión Ambiental 2008-2038:** Se le da una relevancia importante al componente de conservación y manejo adecuado de la fauna con el objetivo de restaurar, preservar e incrementar la riqueza biológica del Distrito (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014).
7. **Política Pública de Salud Ambiental (2011-2023):** Una de sus líneas de intervención es la de eventos transmisibles de origen zoonótico, desde donde se espera desarrollar "acciones integrales e interdisciplinarias de vigilancia sanitaria, epidemiológica, ambiental y policiva, promoción de la salud, prevención de la enfermedad y control de Eventos Transmisibles de

Origen Zoonótico (ETOZ), que potencialmente puedan representar riesgo para la salud animal y pública" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p. 34).

8. **Política Pública para la Conservación de la Biodiversidad (2011-2038):** Una de sus estrategias es la recopilación de estudios científicos, informes oficiales y documentos diagnósticos sobre la identificación de especies amenazadas, endémicas, migratorias y emblemáticas existentes en el Distrito Capital (Secretaría de Distrital de Ambiente, 2014).
9. **Política Pública de Educación Ambiental (2011):** Una de las acciones de esta política es el desarrollo de procesos de "concienciación, sensibilización y capacitación, para ofrecer elementos de conocimiento y defensa del patrimonio ambiental que tiene la ciudad, generando a los habitantes […], la apropiación de valores, actitudes y habilidades que les posibiliten asumir posiciones éticas frente a la protección y bienestar de los animales" (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014, p. 54).
10. **Política Pública Distrital de Humedales (2007):** Como una de sus actividades prioritarias está la preservación y restauración de flora y fauna nativa y la educación ambiental, así como el desarrollo de investigación encaminada a disminuir los factores que amenazan a la fauna en los humedales (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014).
11. **Política Pública Distrital de Ruralidad (2007):** Desde el Programa de Conservación de la Biodiversidad se establecen proyectos como la construcción de inventarios de flora y fauna en las zonas rurales, así como su respectiva conservación (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014).

En este proceso de proposición alternativas de solución las organizaciones animalistas de la sociedad civil empezaron a incidir, por medio del lobby, en diferentes corporaciones legislativas y ejecutivas, tanto a nivel nacional como Distrital. Muestra de ello es la influencia de organizaciones como la Plataforma ALTO, Anima Naturalis, la Asociación Defensora de Animales, Animal Defenders International, entre otras, en el Congreso de la República y en el Concejo de Bogotá para ejercer presión y lograr que se tomaran medidas que efectivamente dieran respuesta a las problemáticas que estaban afectando a los animales (Gómez, 2018). La presión que han ejercido las organizaciones animalistas a nivel nacional, especialmente en el Congreso, permitió que, por ejemplo, para 2012, existieran siete proyectos de ley en curso cuyo objetivo central era la protección de la fauna. Todos ellos promovidos por la Bancada Animalista, creada en 2011 y liderada por el Senador Camilo Sánchez, en la búsqueda por incentivar a los políticos de diferentes partidos a unir

esfuerzos en pro de adelantar iniciativas relacionadas con la temática en cuestión (Revista Semana, 2012).

A nivel Distrital, tuvieron una influencia directa en los compromisos adquiridos por el entonces candidato a la Alcaldía Gustavo Petro, durante su campaña, para asegurar que se incluyeran disposiciones referentes a la protección animal en sus propuestas, al igual que en la conformación y posterior labor activa dentro de la Bancada Animalista del Concejo de Bogotá, en donde organizaciones como Anima Naturalis, por medio de la figura de Andrea Padilla, tuvieron asiento como asesores en la construcción de políticas públicas (Padilla. A, comunicación personal, 9 de noviembre de 2018). Actores como Alexander Estepa, Dionne Cruz, Yezid García y Eduard Martínez, reconocen que fue solamente hasta la llegada de Gustavo Petro a la Alcaldía y la creación de la Bancada Animalista en el Concejo de Bogotá que las organizaciones en defensa de los animales pudieron trascender de la movilización social y la presión a la participación activa en la estructuración del problema teniendo un rol de movilizador fundamental en este proceso.

Con el paso del tiempo y ante la visibilización de las problemáticas de los animales y la incidencia y presión de las organizaciones animalistas de la sociedad civil, las administraciones locales fueron reconociendo su papel relevante en la generación de políticas públicas y viéndolos como aliados claves para la implementación de estrategias. Así se reconoció que:

> La protección animal en Colombia se ha adelantado gracias a la presencia y persistencia de las ONGs animalistas y proteccionistas independientes quienes, con sus denuncias, movilizaciones, activismo, protestas pacíficas, participación ciudadana, concienciación y trabajo individual; se han abierto camino y han hecho posible que hoy día el Distrito haga presencia y asuma una mayor responsabilidad frente a la conservación y respeto por la fauna (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014, p. 21).

> Gran parte de los avances que se han dado en cuanto a la problemática de bienestar y protección animal han sido, en parte, gracias al trabajo de los animalistas, a su lobby político. Algunas de las normas que se

> han expedido en la materia han sido jalonadas por los colectivos animalistas (Estepa. A, comunicación personal, 01 de noviembre de 2018).
>
> Los cambios de política referentes a las problemáticas de los animales no han provenido de la iniciativa de los gobiernos, sino gracias al trabajo constante de las organizaciones sociales. Desde la sociedad civil se empezaron a proponer soluciones y de hecho ya estaban solucionando problemas. Tienen conocimiento de las problemáticas y le proponen a la institucionalidad como hacer los procesos mejor (Cruz. D, comunicación personal, 07 de noviembre de 2018).
>
> Las organizaciones sociales, desde un enfoque compasivo, empezaron a plantear y a ejecutar soluciones frente al maltrato animal. Muchas organizaciones sociales locales, principalmente lideradas por jóvenes, buscan proteger y brindarles bienestar a los animales (Sáenz. R, comunicación personal, 21 de noviembre de 2018).

En síntesis, es importante dejar claro el rol fundamental que tuvieron las organizaciones animalistas de la sociedad civil movilizando por un lado, la comprensión y definición del problema público como insumo prioritario para la activación del proceso de agendamiento y por otro lado, acercándose a los escenarios de toma de decisiones y a *policy makers* estratégicos como concejales y candidatos a la alcaldía, mediante el lobby político, con unas propuestas de acción puntuales y desarrolladas buscando aliados con legitimidad y poder que escucharan sus necesidades y pudieran darle un trascender a sus alternativas de solución.

4.3. La corriente de la política

El desarrollo de las dos secciones anteriores evidenció como poco a poco el tema de la protección y bienestar animal fue ganando visibilidad y fuerza en la ciudad. La tercera variable que confluyó para el ingreso de este tema en la agenda pública es la corriente de la política. Las líneas que se desarrollan a continuación evidenciarán el rol de las fuerzas políticas organizadas, ya que

previamente se abordó el análisis del *national mood* con la observación sobre la opinión pública, en la adaptación de un contexto político receptivo que, junto con los resultados de las otras dos corrientes, permitió avanzar hacia la toma de la decisión final expresada en la creación de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal de Bogotá.

4.3.1. Fuerzas Políticas Organizadas: El rol de la bancada animalista

De acuerdo con Kingdon la variable de fuerzas políticas organizadas está compuesta por la presión de los grupos de interés, la movilización política y el comportamiento de las élites políticas con respecto a un tema determinado. En este caso, los grupos de interés identificados y que apelaron a la movilización social fueron las organizaciones animalistas que tuvieron el rol central en la corriente de las soluciones, así que al estudiar la corriente de la política se hará énfasis el comportamiento de las élites políticas, que para el caso de estudio son los partidos políticos y sus respectivos cabildantes en el Concejo de Bogotá.

El Concejo de Bogotá es la "suprema autoridad política administrativa del Distrito Capital, expide normas que promueven el desarrollo integral de sus habitantes y de la ciudad, […] vigila la gestión de la Administración Distrital y elige a los servidores públicos distritales conforme a lo establecido en el Reglamento Interno del Concejo y la normatividad vigente" (Concejo de Bogotá, s.f.). Este cuerpo colegiado está compuesto por 45 concejales de elección popular que se organizan en bancadas, una por cada partido político: Cambio Radical, Liberal, Alianza Verde, Centro Democrático, Polo Democrático Alternativo, Unidad Nacional, Conservador, Mira, Libres, Progresistas, Alianza Social Independiente y Opción Ciudadana. Para las elecciones de 2011 los partidos de la Unidad Nacional y Progresistas fueron los que más votos obtuvieron: 320.736 y 301.447 respectivamente, este último siendo el partido del también alcalde electo para la fecha, Gustavo Petro.

Tabla 4. Resultados elecciones al Concejo de Bogotá 2011

Partido Político	Votos	Curules
Partido Social de Unidad Nacional	302.736	8
Progresistas	301.447	8
Partido Cambio Radical	271.135	7
Partido Liberal Colombiano	221.001	6
Partido Verde	197.671	5
Polo Democrático Alternativo	136.611	4

Partido Conservador Colombiano	109.958	3
Movimiento Mira	75.085	2
Partido de Integración Nacional[5]	40.701	1
Partido Alianza Social Independiente	34.392	1
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	13.665	0
Movimiento de Inclusión y Oportunidades	1.762	0

Fuente: Elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011

Existe la posibilidad de crear, por iniciativa de los concejales, bancadas informales de contenido temático que son transversales a todos los partidos y que los reúnen por ser un tema común de sus agendas legislativas. Algunos ejemplos de ello son la bancada por la educación, la ambientalista, de la bici, de la innovación, de la mujer y de la competitividad. El 31 de julio de 2012 se sumó la Bancada Animalista cuyo antecedente es la creación de esta misma figura dentro del Congreso de la República, en 2011, siguiendo el modelo de Políticos por la Dignidad Animal de España (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014).

La Bancada Animalista del Concejo de Bogotá inició con la labor tímida de un par de concejales, Clara Lucía Sandoval y Roberto Sáenz, quienes basados en sus creencias personales trataron de incluir algunas disposiciones sobre protección animal en el Plan de Desarrollo del entonces alcalde Samuel Moreno (período 2008-2012). Sin embargo, al no considerarse como tema prioritario por parte de los tomadores de decisiones ni tampoco de interés público, para la fecha, los avances no fueron sustanciales (DefenzooresTV, 2015). Fue gracias a la iniciativa de las organizaciones animalistas que empezaron a buscar a cabildantes de esta corporación, que tuvieran propuestas relacionadas con el tema, para impulsar acuerdos comunes, que se empezó a estructurar un marco normativo que permitiera proteger a los animales del Distrito (Padilla. A, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018).

Su creación se dio por medio de un manifiesto firmado por todos los integrantes en el que se comprometían a (Bancada Animalista, 2012):

1. Promover la protección, el bienestar y la conservación de todos los animales, en su condición de seres sintientes y habitantes del territorio.
2. Procurar el desmonte progresivo de espectáculos, prácticas y actividades en las que se cause dolor o sufrimiento a los animales o se ejerza maltrato, violencia o crueldad contra ellos.

[5] Actualmente denominado Opción Ciudadana

3. Trabajar por la defensa y conservación del patrimonio ambiental y animal en el Distrito Capital.
4. Favorecer una cultura ciudadana de protección animal, en el marco de una humanidad compasiva y respetuosa de todas las expresiones de vida.
5. Generar y apoyar proyectos de acuerdo y ejercicios de control político para promover la protección y el bienestar de los animales y vigilar que el Gobierno y la Administración Distrital cumplan con la inversión de recursos y la implementación de planes, programas, proyectos y políticas a favor de los animales, de acuerdo con las normas distritales, nacionales e internacionales.
6. Trabajar de la mano de la Bancada Animalista Nacional para la formulación, aprobación e implementación de proyectos normativos que beneficien a los animales, en su condición de seres sintientes y sujetos de derechos.
7. Generar sinergias con las organizaciones sociales que trabajan por la defensa y protección de los animales, en un ejercicio solidario de cultura política y ciudadana.

Se constituyó en su momento con la participación de los concejales Roberto Sáenz, Diego García, Carlos Vicente de Roux, Yezid García y Boris de Jesús Montesdeoca del Partido Progresistas (izquierda); Clara Lucía Sandoval, Nelly Patricia Mosquera y Martha Ordóñez del Partido de la Unidad Nacional (centro); Maria Clara Name, Edwar Aníbal Arias, Antonio Sanguino y Hosman Martínez del Partido Verde (centro-izquierda); Olga Victoria Rubio del Partido Mira (derecha); Orlando Santiesteban, Venus Albeiro Silva, Álvaro José Argote y Celio Nieves del Partido Polo Democrático (izquierda); César Alfonso García del Partido Cambio Radical (centro-derecha), Marco Fidel Ramírez de Opción Ciudadana (derecha) y Jorge Durán Silva del Partido Liberal (centro-derecha). Precisamente, como lo resaltan varios de los actores entrevistados una de las principales fortalezas de esta figura es su pluripartidismo, en la que tienen lugar el 44% de los concejales representando ocho partidos y fuerzas políticas con diferentes ideologías y agendas, pero que se unieron para trabajar por los animales de la ciudad.

> Si hay más concejales dentro de la bancada se asegura el poder en la toma de decisiones y esto influyó en el Concejo de Bogotá para que se pudieran generar las políticas públicas al respecto (Ramírez. M, comunicación personal, 13 de diciembre de 2018).

> La diversidad de partidos le dio mucha más fuerza a la bancada sobre todo para la convocatoria de sesiones de control político y el apoyo de iniciativas (Padilla. A, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018).

> El pluripartidismo facilitó el trabajo de la bancada, a pesar de que este tema era único y raro a lo tradicionalmente conocido. Además, ayudó a la visibilizar aún más los temas de protección animal. Las acciones se lograban casi por plenaria del Concejo (Sáenz. R, comunicación personal, 21 de noviembre de 2018).

Teniendo en cuenta la multiplicidad de corrientes ideológicas que confluían hacia un mismo objetivo, los mecanismos claves para lograr trabajar en los proyectos de acuerdo que quería tramitar la bancada eran el consenso, la coordinación y la participación. Así lo hizo saber el concejal Celio Nieves:

> El trabajo en el periodo 2011 era muy fácil, había un grupo de concejales con una vocería y se construían iniciativas, de debate, de control político, de encuentros callejeros para animar acciones de defensa de los animales, de proposición de acciones. No había temas álgidos en la bancada, los puntos de discusión eran fácilmente abordados porque eran concejales que tenían interés en el tema. Al inicio el trabajo era muy bueno, había mucha camaradería (Nieves. C, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

Los concejales junto con sus equipos de asesores, liderados por una Secretaría Técnica que rotaba anualmente, se especializaban en ciertos temas (Diego García con animales silvestres, Roberto Sáenz liderando la formulación de los lineamientos para la Política Pública, Clara Sandoval gestionando temas relacionados con animales de compañía, entre otros) y con base en ello presentaban proyectos de acuerdo para discusión de los demás miembros. Una de las acciones que les representó mayor éxito a la hora de proponer soluciones fue el trabajo previo con organizaciones

animalistas de la sociedad civil para conocer de primera mano problemáticas, prioridades, fallas institucionales, propuestas para inclusión en el Plan de Desarrollo, entre otros temas (Padilla. A, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018; Sáenz. R, comunicación personal, 21 de noviembre de 2018; Ortiz. E, comunicación personal, 20 de noviembre de 2018; Ramírez. L, comunicación personal, 05 de diciembre de 2018).

El trabajo de la Bancada Animalista se enfocó en la proposición de iniciativas normativas, la realización de debates de control político, desarrollo de campañas y acciones jurídicas y realización de mesas de trabajo para el seguimiento al Programa Bogotá Humana con la Fauna (Bancada Animalista, 2015). Referente al primer eje, durante el periodo 2012-2015 se aprobaron 7 acuerdos de protección y bienestar animal: 509 de 2012, 524 de 2013, 538 de 2013, 532 de 2013, 531 de 2013, 628 de 2015 y 611 de 2015, cuatro de ellos de autoría de Clara Lucía Sandoval, uno de Edwar Arias, uno de Roberto Sáenz y otro de César García.

Se realizaron 5 debates de control político, cuatro convocados en nombre de la Bancada Animalista, de los cuales tres estuvieron relacionados con el seguimiento a los avances en el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal (octubre de 2012, enero de 2013 y octubre de 2013) y uno sobre la institucionalidad e implementación del proyecto Bogotá Humana con la Fauna (enero de 2014). El quinto fue convocado directamente por Clara Lucía Sandoval y Diego García, en febrero de 2013, para discutir los temas de tráfico de fauna silvestre y las condiciones de los perros de vigilancia en Bogotá (Bancada Animalista, 2015).

Se convocaron cinco mesas de trabajo para el seguimiento al Plan de Desarrollo: 1. Formulación del protocolo que reglamenta el Acuerdo 509 de 2012 sobre comercialización de pequeños animales domésticos, 2. Seguimiento al proceso de esterilización, vacunación e identificación felina y canina, 3. Comisión permanente de seguimiento al proceso de sustitución de vehículos de tracción animal, 4. Participación en actividades de formulación de la Política Pública y 5. Participación en la marcha de protección animal de 2013 y en eventos y ferias animalistas de la ciudad (Bancada Animalista, 2015).

A pesar de que las organizaciones de la sociedad civil tocaron las puertas de diferentes gobiernos, solamente hasta este periodo lograron tener entrada en la esfera política (Padilla. A,

comunicación personal, 09 de noviembre de 2018) en la medida en que algunos de los asesores de los concejales que pertenecían a la Bancada Animalista, provenían de colectivos animalistas, como es el caso de Andrea Padilla que trabajó con Roberto Sáenz.

La Bancada logró aprobar diferentes iniciativas y realizar ejercicios de control político para garantizar que la administración distrital cumpliera con los compromisos establecidos por medio del Plan de Desarrollo, incentivando y mejorando los procesos de toma de decisiones en defensa de los animales (Sáenz. R, comunicación personal, 21 de noviembre de 2018; Peña. R & Ayala. M, comunicación personal, 24 de noviembre de 2018). Gracias a todos los avances que se vieron en este periodo, Carolina Alaguna cataloga este momento como la época de oro del animalismo gracias a la gran voluntad política que mostraron cabildantes para abordar este tema (Alaguna. C, comunicación personal, 28 de noviembre de 2018).

En síntesis, la Bancada Animalista jugó un papel clave en tres vías. Primero, dio un trámite más expedito en el Concejo a las proposiciones del ejecutivo relacionadas con la materia, en las que lograr el apoyo de casi la mitad de los cabildantes fue determinante. Segundo, mediante la proposición directa de soluciones haciendo también que la administración distrital adquiriera una serie de compromisos que, soportados en un mandato normativo, difícilmente iban a poder ser evadidos. Tercero, su rol de control político permitió hacer seguimiento a los avances en la materia, citando a las entidades competentes de cada acción para indagar sobre el procedimiento de implementación de las medidas para asegurar que los compromisos adquiridos no se quedaran en el papel, sino que realmente la ciudad y en especial los animales vieran cambios y mejorías.

Las entrevistas realizadas a diferentes actores también permitieron constatar el rol relevante de la Bancada en el proceso. Así, 9 de los 16 entrevistados mencionaron al Concejo de Bogotá, representado por medio de esta figura, como un actor decisivo para que hoy la ciudad cuente con una Política Pública:

> La voluntad política del gobierno era evidente, pero no habrían logrado sacar el tema de no haber sido por el liderazgo de Roberto Sáenz desde la bancada animalista (Alaguna. C, comunicación personal, 28 de noviembre de 2018).

> El proceso de propuesta para la formulación de la política provino del Concejo, allí fue el espacio en donde se empezaron a visibilizar las problemáticas y las acciones a realizar (Ramírez. L, comunicación personal, 05 de diciembre de 2018).

> La creación de la Bancada Animalista fue definitiva para la creación de la política pública (García. Y, comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

> La bancada animalista logró hacer incidencia en la creación de la política pública y en la creación de un andamiaje institucional y normativo (Ramírez. L, comunicación personal, 05 de diciembre de 2018).

Es importante resaltar que la Bancada Animalista se creó con posterioridad al proceso electoral de 2011, movilizando temas que no habían estado dentro de las prioridades de los gobernantes. Esto evidencia como la corriente política tiene un rol decisivo dentro del proceso, pero no fue la que activó la agendación directamente. Fue gracias al trabajo de la corriente de las soluciones (movilizada por las organizaciones animalistas) que se logró propiciar el encuentro de las tres corrientes y con ello la apertura de la ventana de oportunidad en 2011.

Como afirma la hipótesis de Kingdon Ajustado, la capacidad de las diferentes corrientes para afectar el resultado no es similar. El tema sólo entró en la agenda de decisión cuando empezó a ser una preocupación para las organizaciones políticas, en la que no había sido un debate presente, con excepción del trabajo de Roberto Sáenz y Clara Sandoval, quienes venían movilizando el tema desde antes. Además, se puede empezar a identificar que las corrientes no son independientes entre si y que una de ellas termina activando a las demás. Para este caso, fue la presión de la corriente de las soluciones sobre la corriente de la política, haciendo uso de los insumos entregados por la corriente de los problemas, lo que terminó materializando la apertura de la ventana de oportunidad que dio lugar a la expedición del Acuerdo 532 de 2013 que insta a la administración distrital, en cabeza de la Secretaría de Ambiente, a formular la Política Pública de Protección y Bienestar Animal de la ciudad.

4.4. Ventana de oportunidad

4.4.1. El cambio de Gobierno 2011-2012. La llegada de Gustavo Petro a la Alcaldía de Bogotá

Para Kingdon uno de los momentos en los que es más usual que se generen ventanas de oportunidad para el ingreso de nuevos temas en la agenda de decisión son los cambios de administración. En estas coyunturas llegan nuevos gobernantes con un orden de prioridades diferentes y con un listado de temas que son de su interés movilizar (1995, p. 153). Este es precisamente el escenario que se da en el proceso de agendación del tema de protección y bienestar animal ante la llegada de Gustavo Petro a la Alcaldía de Bogotá.

Para las elecciones a la Alcaldía de Bogotá 2012-2016 se presentaron los candidatos Gustavo Petro por el Movimiento Progresistas, Enrique Peñalosa por el Partido Verde con apoyo de la Unidad Nacional, Carlos Galán por el Partido Cambio Radical, Gina Parody como candidata independiente con el apoyo de Antanas Mockus, David Luna por el Partido Liberal, Jaime Castro por el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Carlos Guevara por el Partido Mira y Aurelio Suárez por el Polo Democrático Alternativo (El Tiempo, 2011).

En materia de protección y bienestar animal, algunos candidatos proponían ciertas acciones relacionadas, pero ciertamente no tenían un proyecto desarrollado al respecto. David Luna proponía sacar de circulación los vehículos de tracción animal y acabar con el Centro de Zoonosis (El Tiempo, 2011a). Carlos Galán pretendía crear tres centros de bienestar animal administrados en convenio con las facultades de veterinaria de las universidades para la atención de enfermedades de origen zoonótico, la atención de animales enfermos y su posterior adopción, así como el fortalecimiento de las acciones para proteger y reubicar a la fauna silvestre decomisada en la ciudad (El Tiempo, 2011b).

El candidato Aurelio Suárez proponía hacer frente a la presencia de excremento de perros en áreas comunes promoviendo prácticas responsables por parte de los tenedores de animales (El Tiempo, 2011c). Por su parte, específicamente con respecto al tema de vehículos de tracción animal, Gina Parody esperaba prohibirlos y convertir a los recicladores en agentes ambientales, además de construir refugios animales para los equinos con ayuda de las sociedades protectoras de animales.

Enrique Peñalosa sacaría de circulación los vehículos de tracción animal y trabajaría en la creación de alternativas laborales para las personas que vivieran de esta actividad (El Tiempo, 2011d).

En campaña, Gustavo Petro firmó un pacto orientado a incluir el patrimonio cultural y la diversidad étnica de la ciudad en la agenda política distrital. A este acuerdo se adhirió el Movimiento Social Buen Vivir, como colectividad que agrupa organizaciones afrodescendientes, ambientalistas, juventudes, centros de investigación, de género, artistas y animalistas (El Tiempo, 2011). Entendiendo la oportunidad política que representa un cambio de gobierno, este último grupo se reunió con cada uno de los candidatos para lograr establecer compromisos que terminaran en una agenda preparada para el próximo alcalde de la ciudad (Anima Naturalis, 2012).

Sin embargo, el eco más fuerte lo tuvieron en el candidato Petro quien firmó 7 puntos en los que se comprometía a trabajar de llegar a ser alcalde de la ciudad (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014):

1. Creación del Programa Bogotá Canina y Felina en donde se desarrollen acciones de esterilización, vacunación integral obligatoria, adopción y el Sistema de Identificación y Registro de Animales de Bogotá (SIRAB), así como la adecuación del Centro de Zoonosis exclusivamente para funciones de control, prevención e investigación de las enfermedades zoonóticas.
2. Creación del Programa Bogotá Incluyente y Libre de Tracción Animal para sustituir integralmente los vehículos de tracción animal que circulan en la ciudad y favorecer los procesos de adopción mediante la participación de la ciudadanía.
3. Creación del Programa Bogotá Humana No Comercia con la Vida para avanzar hacia la erradicación del comercio de animales vivos, desarrollar la campaña educativa “No les des tu casa por cárcel” sobre la prohibición de tener animales de fauna silvestre como animales de compañía y reubicar y mejorar instalaciones y procesos del Centro de Recepción y Rehabilitación de Fauna Silvestre del Distrito.
4. Creación del Programa Bogotá Libre de Espectáculos con Animales en donde se declare “Bogotá ciudad contraria a espectáculos alrededor del sufrimiento y la muerte de animales”, se desarrolle el programa “Circos sin animales, circos con talento humano”, se exija el cumplimiento de la sentencia C-666 referente a las corridas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos, no se financien espectáculos alrededor del sufrimiento y la muerte de animales

con dineros públicos, se proteja el interés de los niños, las niñas y adolescentes previniendo su ingreso y participación en espectáculos alrededor del sufrimiento y la muerte de animales y retomar la Administración de la Plaza "La Santamaría" concedida a la Corporación Taurina de Bogotá.

5. Creación del Programa Bogotá con Control Poblacional de Palomas mediante el sistema de "palomares anticonceptivos" o cualquier otro que garantice su bienestar.
6. Creación del programa Bogotá en Armonía con los Animales, bajo el cual se desarrollen programas educativos sobre protección y bienestar animal en colegios; el Programa Animal de Compañía Escolar y una campaña permanente de educación y sensibilización ciudadana frente al maltrato animal, la tenencia responsable de animales de compañía y la protección, el bienestar y los derechos de los animales.
7. Creación de una Brigada Anticrueldad Animal en coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá y las entidades distritales competentes.

Sobre los demás candidatos en la contienda electoral no se registraron acciones relacionadas con la protección y bienestar animal. La mayor cantidad de propuestas se registraron en torno al proceso de sustitución de vehículos de tracción animal, obligación previamente establecida desde el nivel central y que por ende debía ser abordada por el alcalde electo. Sin embargo, solamente David Luna, Carlos Galán y Gustavo Petro proponían acciones más allá de lo mandatorio tratando de buscando mecanismos para bridarle bienestar a los animales, siendo las propuestas de este último, las más avanzadas en la materia.

Tabla 5. Propuestas de candidatos a la Alcaldía de Bogotá 2012-2016 referentes a la protección y el bienestar animal

Candidato	Propuesta
David Luna	Sacar de circulación los vehículos de tracción animal y acabar con el Centro de Zoonosis.
Carlos Galán	Crear tres centros de bienestar animal administrados en convenio con las facultades de veterinaria de las universidades para la atención de enfermedades de origen zoonótico, la atención de animales enfermos y su posterior adopción, así como el fortalecimiento de las acciones para proteger y reubicar a la fauna silvestre decomisada en la ciudad.
Aurelio Suárez	Hacer frente a la presencia de excremento de perros en áreas comunes promoviendo prácticas responsables por parte de los tenedores de animales.
Gina Parody	Prohibir los vehículos de tracción animal y convertir a los recicladores en agentes ambientales, además de construir refugios animales para los equinos con ayuda de las sociedades protectoras de animales.
Enrique Peñalosa	Sacar de circulación los vehículos de tracción animal y trabajar en la creación de alternativas laborales para las personas que vivieran de esta actividad.
Gustavo Petro	Firmó siete puntos propuesto por las organizaciones de la sociedad civil para avanzar en diferentes problemáticas relacionadas con los animales y que no se habían

Candidato	Propuesta
	contemplado con anterioridad: Creación del Programa Bogotá Canina y Felina, Creación del Programa Bogotá Incluyente y Libre de Tracción Animal, Creación del Programa Bogotá Humana No Comercia con la Vida, Creación del Programa Bogotá Libre de Espectáculos con Animales, Creación del Programa Bogotá con control Poblacional de Palomas, Creación del Programa Bogotá en Armonía con los Animales y Creación de una Brigada Anticrueldad Animal.

Fuente: Elaboración propia

En las elecciones del 30 de octubre de 2011 fue elegido Gustavo Petro, por el Movimiento Progresistas, como el nuevo alcalde de Bogotá con un total de 723.157 votos (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011a). Con su llegada a este cargo fue la primera vez que el tema de protección y bienestar animal se incluía directamente dentro del Plan de Desarrollo, evidenciando la voluntad política del mandatario para abordar esta problemática de manera estructural, asignando responsabilidades y partidas presupuestales.

Como una de sus principales estrategias, el lobby político le sirvió a las organizaciones animalistas para posicionar las soluciones por las venían apelando y el año 2011 fue un momento decisivo para ello. La oportunidad política que se abrió en las elecciones de 2011 con un candidato como Gustavo Petro con afinidad por el tema ambiental, les permitió posicionar sus soluciones como potenciales alternativas para los animales de la ciudad. Como lo menciona Andrea Padilla, "este tema no entró por osmosis, gracias a la labor de las organizaciones los candidatos se dieron cuenta que este era un tema importante" (comunicación personal, 09 de noviembre de 2018). En últimas, contar con la incidencia política de las organizaciones animalistas, quienes ya venían trabajando en una propuesta de acción, fue clave para lograr movilizaron a los *policy makers* en torno a la importancia de abordar este tema.

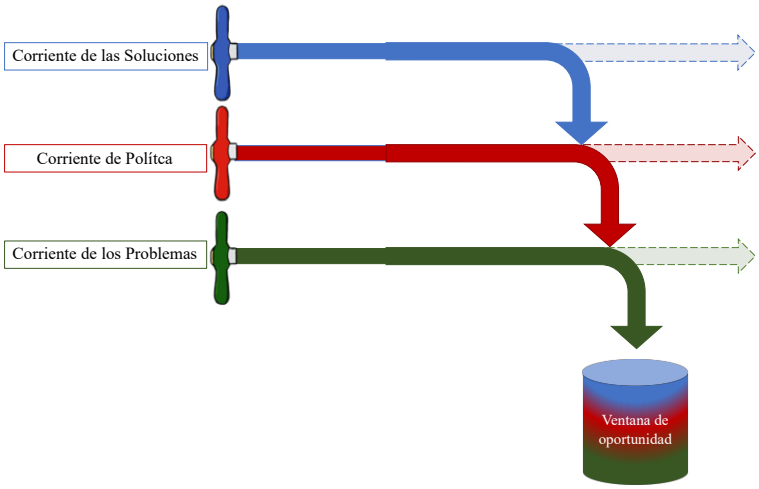
El resultado de todo este esfuerzo fue que dentro del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, reglamentado por el Acuerdo 489 de 2012, se incluyó el Proyecto "Bogotá Humana con la Fauna" que contempla la puesta en marcha de estrategias de vacunación, adopción, identificación y esterilización masiva de caninos y felinos para controlar la sobrepoblación; erradicación del comercio de animales en plazas de mercado y regulación del comercio de animales en establecimientos; acciones de inspección, control y vigilancia para proteger a los animales silvestres, así como garantizar las condiciones necesarias para su rehabilitación y reintroducción a su hábitat; desarrollo de programas de protección y conservación de la fauna endémica; implementación de acciones para el control humanitario de la sobrepoblación de palomas; creación de una brigada

antricrueldad de rescate; adopción de medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal generando alternativas laborales, sumado al desarrollo de campañas educativas e inspección, vigilancia y control; y eliminación de la utilización de animales en espectáculos circenses (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014a). El anexo 6 muestra las metas, indicadores, responsables y partidas presupuestales para el desarrollo del proyecto.

4.4.2. La confluencia de las tres corrientes

Todo el proceso anteriormente descrito termina evidenciando que fue la confluencia de las tres corrientes en la apertura de una ventana de oportunidad lo que permitió que se generara un cambio en el sistema político distrital que diera paso al posicionamiento de un nuevo tema en la agenda. No obstante, la evidencia permitió identificar que si bien existe una relación entre las diferentes corrientes que se influencian entre sí, al contrario de lo que establece el modelo de Kingdon y que además, es la premisa sobre la cual se propuso el modelo de Kingdon Ajustado, la corriente que influencia a las demás y que las moviliza hacia el cambio no es la corriente de la política, como se había dicho, sino la corriente de las soluciones.

Gráfico 8. Apertura de la ventana de oportunidad



Fuente: Elaboración propia

La preocupación por la protección y el bienestar de los animales nació un siglo antes de que se abriera la ventana de oportunidad, con la acción de organizaciones de la sociedad civil preocupadas por asegurar unos cuidados mínimos para ellos. La construcción del problema público se generó

desde la subjetividad de los diferentes *stakeholders* en un contexto de racionalidad limitada, en donde este colectivo jugó un papel fundamental. Contando con esta diversidad de visiones se empezó el proceso de *framing* del problema público enmarcándolo realmente en las competencias y responsabilidades del Distrito, así como a su capacidad administrativa y presupuestal. Por ello, a pesar de la diversidad de cuestiones que demandaban la intervención de los *policy makers*, se debía realizar una priorización de acciones, limitando, estructurando y definiendo el problema público a abordar, así como sus causas y consecuencias.

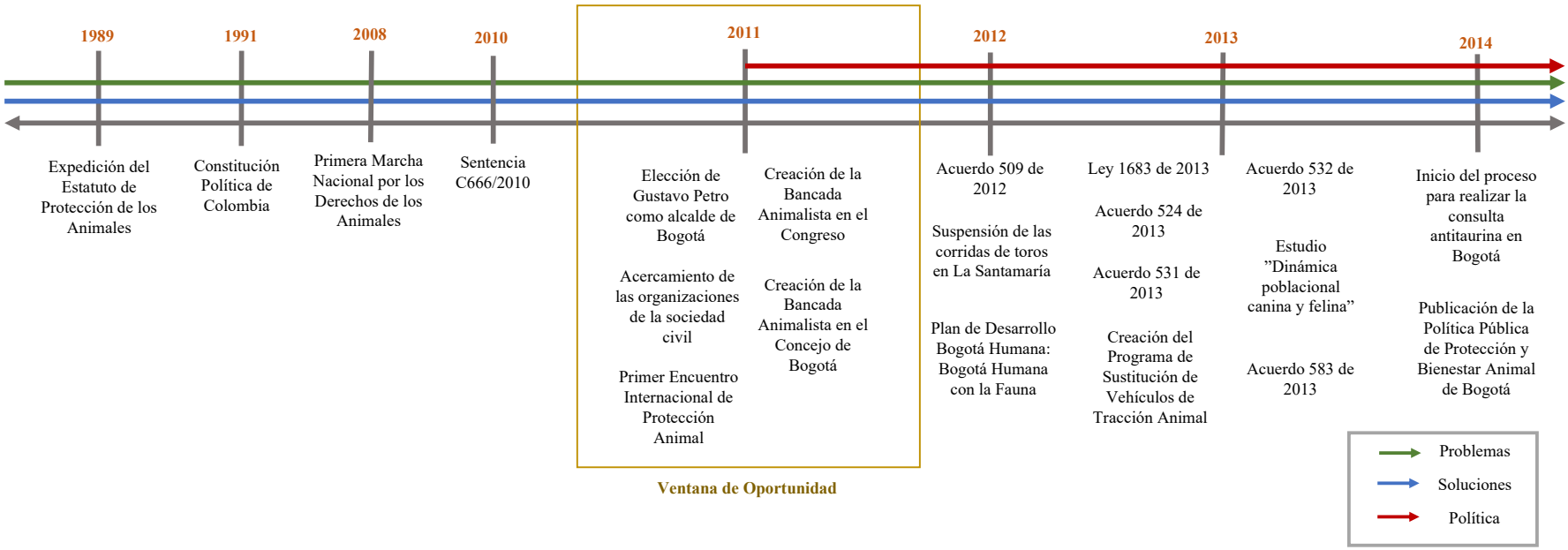
Como lo afirma Kingdon, cuando el problema público está bien estructurado y además existe un relativo consenso sobre su existencia y caracterización, hay mayores probabilidades de que pueda ser parte de la agenda de decisión. Las mesas de trabajo con diferentes actores permitieron priorizar los tres temas que serían los seleccionados para construir la política pública. Sin embargo, la existencia de un problema público y su reconocimiento por parte de los actores relevantes no es un factor suficiente para que ingrese en la agenda, es necesario contar con soluciones aptas para el tema, es decir, encontrar la "alternativa viable". Para el caso de estudio, ya se venían implementando algunas acciones tanto desde lo privado como desde lo público. Sin embargo, estas últimas no contaban con el enfoque de protección y bienestar animal necesario y además se estaban duplicando esfuerzos en el afán de cubrir el déficit de acción estatal.

Fue determinante contar con un camino recorrido por parte de las organizaciones animalistas, en el que, si bien se estaba enfrentando un problema complejo, existía relativo consenso sobre lo que se debía hacer para solucionarlo, tomando como referencia experiencias internacionales, nacionales e incluso locales, que sirvieran para estructurar el Plan de Acción de lo que sería la Política Pública. La materialización de su influencia en la proposición de soluciones se dio mediante su acercamiento estratégico tanto a los concejales del periodo 2012-2016 como al alcalde electo Gustavo Petro, con una serie de temas que debían ser abordados desde las esferas de poder, lo que terminó incidiendo realmente en que se pudiera movilizar este tema. Seguramente, ante la ausencia de acciones a desarrollar que llamaran el interés de los *policy makers* promovidas por dichos colectivos, no se hubiera logrado dar este cambio de política.

La creación de consensos entre actores sobre la mayoría de los temas relevantes que eran sujetos de discusión, las movilizaciones sociales y las campañas de presión de las organizaciones

animalistas, así como su ejercicio de lobby en las esferas de toma de decisiones, las fuerzas políticas organizadas de la ciudad en pro de trabajar por una causa común mediante la creación de la bancada animalista trabajando voluntariamente a pesar de sus diferencias ideológicas y la llegada de Gustavo Petro al poder y con él la creación de una nueva agenda, conformando la corriente de política, confluyeron y se movilizaron gracias a la influencia de la corriente de las soluciones.

Gráfico 9. Línea de tiempo de la agendación de la protección y el bienestar animal en Bogotá



Fuente: Elaboración propia

4.4.3. Emprendedor de política

En el modelo de *Multiple Streams Framework* de Kingdon el emprendedor de política juega uno de los papeles más relevantes a la hora de posicionar un tema en la agenda porque es quien se encarga de esperar el encuentro de las corrientes a la espera de aprovechar la aparición de la ventana de oportunidad o es quien pone al servicio del proceso todos sus recursos para facilitar el encuentro de las corrientes y hacer que se generen cambios de política.

El problema de maltrato, abandono, violencia, tráfico y mala tenencia de animales en la ciudad ha sido una preocupación recurrente para diferentes sectores sociales durante varias décadas, sin tomarse en consideración por parte de los tomadores de decisiones. No obstante, el hecho de que no se estructurara por sí mismo como un problema público no significa que no se estuvieran realizando acciones relacionadas, que indirectamente, brindaran unos mínimos de protección para los animales.

Dicho contexto mostró que fue solamente gracias al rol de las organizaciones animalistas siendo Andrea Padilla una de sus principales promotoras y del rol de Roberto Sáenz y de Clara Sandoval desde el Concejo de Bogotá que este tema adquirió la relevancia y el eco que durante muchos años estuvo buscando y que le había sido negado sistemáticamente. Por esta razón es posible afirmar que estos dos actores han sido los emprendedores de política que hicieron posible la adaptación de un contexto político que había sido escéptico al tema y que aprovechó las soluciones, la estructuración del problema y el rol de las fuerzas políticas organizadas para dar adoptar la Política Pública de Protección y Bienestar Animal de Bogotá.

En primer lugar, las organizaciones animalistas de la sociedad civil han estado presentes desde hace décadas, realizando acciones en defensa de los animales, buscando los espacios estratégicos para llamar la atención de los tomadores de decisiones e incidiendo en las esferas de toma de decisiones para avanzar hacia la inclusión de la temática en la agenda.

En ausencia de acciones por parte de entidades estatales crearon hogares de paso para animales, realizaron jornadas de vacunación y esterilización y promovieron acciones de adopción, como es el caso de la Asociación Defensora de Animales que también ha sido un aliado estratégico para el desarrollo estrategias públicas en pro de los animales.

Las movilizaciones y manifestaciones por la defensa de los derechos de los animales y en contra de expresiones de violencia como la tauromaquia se fueron posicionando como una de sus principales herramientas a la hora de llamar la atención de los *policy makers* pero también de la ciudadanía en general, frente a la gravedad de los problemas y la necesidad de tomar acciones al respecto. En este proceso de visibilización los medios de comunicación y las redes sociales fueron claves para empezar a llegar a más espacios y lograr que ya no solamente fueron algunos colectivos, sino que cada vez más ciudadanos, movidos por la causa empezaran a sumar esfuerzos, haciendo que el movimiento animalista creciera y se posicionara con más fuerza en la ciudad.

Sin duda alguna, el lobby político fue la herramienta que le permitió a los animalistas llegar de manera más directa a las esferas de toma de decisiones. Muestra de ello se dio en la campaña a la Alcaldía de Bogotá durante el año 2011, en el que con una agenda previamente establecida y buscando la atención de los futuros mandatarios, empezaron a acercarse a los candidatos de diferentes partidos para que incluyeran dentro de sus prioridades el tema de la protección y bienestar animal. Precisamente, este acercamiento fue clave para la construcción del Proyecto Bogotá Humana con la Fauna del alcalde electo Gustavo Petro en la medida en que los acuerdos que firmó con las organizaciones animalistas en campaña lograron trascender hacia su Plan de Desarrollo, representando la primera oportunidad para trabajar el tema desde lo público.

Esta influencia también se vio evidenciada en el rol que tuvo Andrea Padilla como asesora del concejal Roberto Sáenz. Siendo representante para Colombia de la organización Anima Naturalis logró tener participación en los procesos de toma de decisiones desde el legislativo. El conocimiento de primera mano de la problemática y de las posibles alternativas de solución, así como de algunas estrategias que podría usar el movimiento para posicionar el tema en el Distrito, fue clave para lograr que las fuerzas políticas organizadas priorizaran este tema dentro de sus agendas influenciando así la corriente de la política.

En segundo lugar, los concejales Roberto Sáenz y Clara Sandoval también jugaron el rol de emprendedores de política porque venían trabajando en este tema desde antes de que se abriera la ventana de oportunidad, buscando que con algunas acciones y propuestas se pudiera llegar a las esferas de toma de decisiones y más específicamente, que el Concejo de Bogotá aprobara algunas

medidas para proteger a los animales. Movidos y convencidos de la importancia de trabajar este tema tuvieron un liderazgo importante en la creación, organización y operación de la Bancada Animalista, que como se ha dicho fue un actor clave a la hora de aprovechar la oportunidad que se había propiciado para el ingreso del tema en la agenda.

Contar con estas dos figuras dentro del legislativo fue clave para que otros cabildantes se dieran cuenta de los problemas que estaban afectando a los animales y de la urgencia de tomar acciones al respecto. Con apoyo de sus equipos de trabajo lograron proponer y dar trámite a algunos de los Acuerdos más relevantes para la protección de los animales, entre ellos la creación de los lineamientos para la formulación de la política pública, la formulación del protocolo para la comercialización de pequeños animales domésticos y la creación del Centro de Protección y Bienestar Animal junto con el Programa "Esterilizaciones a su Barrio", al igual que la citación a diferentes debates de control político para hacer seguimiento a la implementación de estrategias por parte de la administración distrital.

La existencia de estos dos actores, haciendo las veces de *policy entrepreneurs* fue decisiva para el posicionamiento del tema en la agenda de decisión del Distrito. Deliberadamente decidieron invertir su tiempo, conocimiento y recursos en visibilizar un tema que había estado escondido por muchos años movidos por sus creencias y convicciones personales. Así, la experiencia y conocimiento de la problemática por parte de las organizaciones animalistas y la propuesta de una alternativa viable para solucionarla, más una posición de poder e influencia de estos concejales fue clave para hacer que la corriente de las soluciones influyera en la corriente de la política, con base en los insumos entregados por la corriente de los problemas, dando paso a la apertura de la ventana de oportunidad que se materializó en un cambio en el abordaje del problema público en cuestión.

4.5. La Política: La solución al problema público

Las problemáticas relacionadas con los animales en Bogotá son de diversa índole. Pasan por temas que van desde lo cotidiano, como la falta de prácticas de tenencia responsable, hasta la experimentación en animales o las precarias condiciones en las que viven en la ruralidad, que suenan un poco más alejadas de la vida diaria. Como se ha dicho, la construcción de un problema público es un proceso subjetivo que se basa en las percepciones y creencias de los actores.

La construcción de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal inició con la expedición del Acuerdo 532 de 2013 "por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de protección y bienestar animal para el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones". Esta medida fue propuesta por el concejal Roberto Sáenz por medio del proyecto de acuerdo 082 de 2013 radicado en la Comisión Segunda del Concejo de Bogotá el 01 de abril de 2013, con una primera ponencia positiva de Celio Nieves el 30 de mayo y la segunda ponencia, también positiva, a cargo de Clara Lucía Sandoval el 31 de mayo, así como concepto de viabilidad técnica por parte de la Secretaría de Ambiente (Concejo de Bogotá, 2013).

Desde la formulación del texto inicial hasta su posterior aprobación como Acuerdo Distrital solo se solicitó, por parte de la concejal Martha Esperanza Ordoñez, la modificación del artículo 5 que se refería a las fuentes de financiación. El texto que terminó por aprobarse, el 27 de noviembre de 2013, fue: "La implementación de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal quedará supeditada a la disposición de los recursos provenientes de las fuentes de financiación de los respectivos sectores y entidades administrativas en las correspondientes vigencias" (Acuerdo 532, 2013).

Por medio de esta directriz el Concejo de Bogotá, establece una serie de directrices que deberán ser tenidas en cuenta por la administración distrital a la hora de formular la política pública en cuestión. Los temas a los que se dio prioridad fueron (Acuerdo 532, 2013):

1. Diagnosticar las diversas problemáticas relacionadas con el maltrato animal o que afecten su bienestar.
2. Diseñar acciones, desde lo normativo, informativo, educativo, policivo y administrativo para prevenir, atender y erradicar los episodios de maltrato animal o que puedan afectar el bienestar.
3. Atender por medio de estrategias eficaces las situaciones en donde los animales sean víctimas de maltrato, actos de violencia, crueldad, abandono, desprotección, tenencia irresponsable, sufrimiento físico o emocional, entre otras, que afecten la salud y bienestar de los animales.
4. Desarrollar campañas de educación y sensibilización ciudadana para fomentar una cultura ciudadana de respeto y protección hacia los seres vivos sintientes.

5. Diseñar e implementar en los colegios distritales programas educativos sobre bienestar y protección animal.
6. Proteger el interés superior de los niños, niñas y adolescentes frente a su acceso a espectáculos o escenarios en los que se produzca maltrato animal o se vulnere el bienestar de la fauna.
7. Establecer y aplicar sanciones correctivas frente a los casos de maltrato animal.
8. Coordinar una línea de acción entre la Policía Metropolitana y la Administración Distrital para realizar inspecciones, atención a denuncias, decomisos, rescates y recepción de animales que se encuentren en condición de desprotección o sean víctimas de maltrato, abandono o tenencia inadecuada.
9. Diseñar e implementar una línea de acción para rescatar y atender animales víctimas de desastres, en emergencia o en riesgo.
10. Generar alternativas laborales, ocupacionales o de emprendimiento para personas naturales o jurídicas que basen su sustento en la exhibición de animales para desestimular el uso comercial de seres vivos sintientes.

Estos 10 lineamientos se convirtieron en el punto de partida para que la Secretaría de Ambiente empezara el proceso de formulación de la Política Pública con todos los actores relevantes, pero además marcaron un hito en la ciudad, debido a que por primera vez este tema lograba posicionarse en la agenda de decisión, adquiriendo unos compromisos que en el largo plazo garanticen a los animales su protección y bienestar en la ciudad. Contar con una intervención que formule acciones para un periodo de 24 años representa que este tema estará dentro de los planes de acción de los futuros alcaldes de la ciudad, al menos durante seis periodos electorales, representando un cambio sustancial en el abordaje de este problema público, que había sido manejado mediante otras políticas públicas, pero además con acciones transitorias y sin el enfoque de acción necesario.

En este punto, es importante indagar en el proceso que llevó a construir el problema público sobre el cual partió la Política. Por ello, para entender si algún tema específico pudo haber sido clave en la agendación del problema por generar el consenso cuya necesidad resalta Kingdon –y que se comparte en el modelo propuesto de Kingdon Ajustado- inicalmente se revisaron los resultados de las entrevistas semiestructuradas a instituciones distritales, organizaciones de la sociedad civil y concejales de la Bancada Animalista de Bogotá. La tabla que se muestra a continuación relaciona estos resultados. De las 16 problemáticas mencionadas, siete son compartidas por los tres grupos de

stakeholders consultados. Esto evidencia que existen algunos temas que resultan ser más problemáticos o más evidentes y que son los que probablemente hayan tenido consenso suficiente para definir la forma en que el problema de la protección y bienestar animal entró a la agenda de decisión.

Tabla 6. Problemáticas referenciadas por los actores entrevistados

Problemática	Institucionalidad	Organizaciones animalistas	Bancada animalista
Falta de responsabilidad en la tenencia de animales	X	X	X
Debilidad institucional para atender el tema (falta de presupuesto, normatividad e institucionalidad, falta de información sobre el tema)	X	X	X
Sobrepoblación de animales domésticos	X	X	X
Sobrepoblación de palomas	X	X	X
Ausencia de conciencia ciudadana sobre la importancia de cuidar y proteger a los animales	X	X	X
Comercialización de animales	X	X	X
Venta ilegal de animales	X		
Tráfico de fauna	X	X	
Maltrato y abandono	X	X	
Desplazamiento de la fauna por la expansión de la ciudad	X	X	
Desatención de los animales en la ruralidad	X	X	
Ausencia de un centro de acogida para los animales	X	X	
Prevalencia del enfoque de salud pública para el abordaje del tema	X		
Existencia de corridas de toros, peleas de gallos y peleas de perros	X	X	X
Presencia de animales en calle		X	X
Utilización de animales en espectáculos públicos		X	

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas realizadas

Contrastando la evidencia anterior, se revisó también el proceso por medio del cual la Secretaría de Ambiente definió el problema público a abordar que se realizó a través de diferentes etapas. Primero, se desarrollaron unas mesas de trabajo con diferentes *stakeholders* en 2013 (ver anexo 7) que permitieron identificar 50 problemáticas relacionadas con la protección y el bienestar animal en Bogotá (ver anexo 8). Teniendo en cuenta que muchas de las situaciones priorizadas tenían relaciones de causa efecto o eran similares, se hizo un agrupamiento que permitió determinar un listado de 12 asuntos centrales que, posteriormente, fueron discutidos de nuevo con las diferentes

mesas para priorizar los que a su juicio fueran los más relevantes obteniendo el árbol de problemas que se referencia en el Anexo 9.

Tabla 7. Problemáticas priorizadas por las mesas de trabajo

Problemática	Organizaciones	Institucionalidad	Bancada Animalista	Academia
Irresponsabilidad en la tenencia, adquisición y disposición de animales	X	X	X	
Condiciones inadecuadas de comercialización animal				
Carencia de atención para salud animal	X		X	
Falta de regulación a las empresas y actividades que emplean animales	X			
Falta de normatividad o desconocimiento de los marcos regulatorios vigentes sobre protección y bienestar animal	X	X	X	X
Falta de reconocimiento de los animales como seres sintientes, pensantes y sujetos de derechos				
Falta de protocolos y procedimientos, debilidad de los mismos o desconocimiento de los vigentes	X	X	X	
Débil capacidad de respuesta institucional a los requerimientos de la fauna	X	X	X	X
Falta de regulación de las actividades no permitidas en el perímetro urbano que involucran el uso de animales			X	
Falta de desarrollo profesional, investigación, ciencia y tecnología para la atención y el bienestar animal	X	X	X	
Incremento excesivo del número de animales				
Falta de cultura ciudadana para el buen trato animal	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría Distrital de Ambiente, 2014

Segundo, se realizó un análisis sistémico para identificar cuáles eran los problemas que más influían a los demás para ser los puntos de trabajo de la Política Pública. Para ello se pidió a tres de los cuatro grupos de trabajo (organizaciones, institucionalidad y bancada animalista) que puntuaran

de 0 a 3 el nivel de influencia que tenía el problema sobre los demás (0=nada, 1=mínimo, 2=regular, 3=mucho). Las problemáticas 3, 6 y 7 fueron las que mayor influencia tuvieron sobre las demás y las 5 y 8 las más influenciadas.

Tabla 8. Análisis sistémico de las problemáticas

	Problemática	Puntaje						
1	Falta de regulación a las empresas y actividades que emplean animales	2	0	2	3	0	0	3
2	Falta de cultura ciudadana para el buen trato animal	3	3	3	3	2	2	3
3	Débil capacidad de respuesta institucional a los requerimientos de la fauna	3	3	3	3	3	3	3
4	Falta de desarrollo profesional, investigación, ciencia y tecnología para la atención y el bienestar animal	3	3	3	2	3	2	3
5	Irresponsabilidad en la tenencia, adquisición y disposición de animales	0	0	3	0	0	0	3
6	Falta de protocolos y procedimientos, debilidad de los mismos o desconocimiento de los vigentes	3	3	3	3	3	3	3
7	Falta de normatividad o desconocimiento de los marcos regulatorios vigentes sobre protección y bienestar animal	3	3	3	3	3	3	3
8	Carencia de atención para salud animal	1	2	0	0	2	2	2

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría Distrital de Ambiente, 2014

Este camino permite evidenciar algunos puntos. En primer lugar, se constató que existen diferentes formas de entender y construir el problema público. Cada uno de los actores, desde su posición en la arena política y su experticia en el tema, prioriza unos temas por encima de otros. Sin embargo, cuando se desarrolló un ejercicio más estructural algunos temas que se creían prioritarios no aparecieron con la importancia que se suponía debían tener de acuerdo con la discusión pública. Es el caso de del tráfico de fauna, la existencia de corridas de toros, peleas de gallos y peleas de perros y la comercialización de animales. La tabla 9 presenta este hecho de forma gráfica, contrastando las diferentes fuentes de información utilizadas.

Tabla 9. Diferentes representaciones del problema público

Problema	Prensa	Entrevistas	Política Pública
Vehículos de tracción animal	X		
Perros potencialmente peligrosos	X		
Falta de responsabilidad en la tenencia de animales		X	X
Debilidad institucional para atender el tema (falta de presupuesto, normatividad e institucionalidad, falta de información sobre el tema)		X	X
Ausencia de conciencia ciudadana sobre la importancia de cuidar y proteger a los animales		X	X
Comercialización de animales		X	
Venta ilegal de animales		X	
Tráfico de fauna	X	X	
Maltrato y abandono	X	X	

Desplazamiento de la fauna por la expansión de la ciudad		X	
Desatención de los animales en la ruralidad		X	
Ausencia de un centro de acogida para los animales		X	X
Prevalencia del enfoque de salud pública para el abordaje del tema		X	
Existencia de corridas de toros, peleas de gallos y peleas de perros	X	X	
Presencia de animales en calle		X	
Utilización de animales en espectáculos públicos		X	
Condiciones inadecuadas de comercialización animal			X
Falta de desarrollo profesional, investigación, ciencia y tecnología para la atención y el bienestar animal			X
Incremento excesivo del número de animales		X	X
Falta de cultura ciudadana para el buen trato animal			X

Fuente: Elaboración propia

Los problemas más polémicos a nivel de la opinión pública, es decir los más importantes en el la opinión pública de la ciudad, fueron poco relevantes en la política, los priorizados fueron aquellos referenciados por los actores en las entrevistas realizadas. Se puede inferir entonces que los actores que poseen el poder y la legitimidad, que son quienes toman las decisiones de política, tuvieron mayor influencia en la definición del problema público y terminaron priorizando temas sobre los que había un relativo consenso, relegando aquellos que les pudieran haber generado demasiado debate o discusión y que, por ende, pueden ser complejos de abordar.

Como se ha reiterado la construcción de políticas públicas se basa en la creación de consensos entre *stakeholders* con diversas necesidades e intereses y para el caso de estudio, este fue un factor determinante al momento de decidir qué temas entrarían a caracterizar el problema público. Un ejemplo de este punto se dio en el abordaje de las corridas de toros. Este era un tema que, sin duda alguna, preocupaba a las organizaciones de la sociedad civil que defendían los derechos de los animales. Fueron diversos los espacios en los que se reiteró la necesidad de que los tomadores de decisiones prohibieran dichos actos de crueldad, entendiendo que no se podía hablar de protección y bienestar solamente para algunas especies y, además, en consonancia con un fuerte movimiento internacional en el que se pedía abolir estas expresiones de violencia.

A pesar de su importancia, la ausencia de consenso con respecto a las corridas de toros, peleas de gallos, peleas de perros y demás espectáculos de este tipo hizo que no entrara a ser parte de los temas que contempla abordar la Política Pública, a pesar de los esfuerzos de diferentes sectores políticos y sociales para que se prohibieran estos espacios de crueldad y violencia. Muestra de la

complejidad para abordar este tema se reflejó en el trabajo de la bancada animalista. Algunos de los actores entrevistados evidenciaron esta situación comentando:

> Hay algunos temas [sobre los que era más complejo trabajar], por ejemplo, el de los toros, en el que los concejales nos decían: yo lo apoyo en varios temas, pero en este no, porque tengo compromisos de partido (Padilla. A, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018).

> El trabajo con los miembros de la bancada era fácil, sin embargo, el tema de los toros y los gallos era tradición cultural para algunos concejales y por ello se generaban discusiones (Martínez. E, comunicación personal, 19 de noviembre de 2018).

> Los animales de producción y la política antitauriana eran los temas más complicados para esa bancada (Ciro. M, comunicación personal, 24 de noviembre de 2018).

Por otro lado, existió también resistencia al interior de la Secretaría de Ambiente para abordar este tema porque la entidad había estado dedicada a la atención de la fauna silvestre y asumir ahora la fauna doméstica les representaba una mayor carga (Cruz. D, comunicación personal, 07 de noviembre de 2018; Ramírez. R, 19 de diciembre de 2018). Así mismo, al interior del movimiento animalista también había discusiones porque sus propuestas han estado atravesadas por debates filosóficos, antropológicos y sociológicos sobre los que no es tan simple llegar a acuerdos. Como lo manifiesta Andrea Padilla: “las organizaciones animalistas han sido muy desordenadas, han tenido problemas de liderazgos y de egos. El movimiento estuvo muy satanizado por los temas políticos, se les juzgaba por querer tener contactos con la política para que el tema trascendiera. Eso demoró la llegada a consensos y con ellos la mejor formulación de las soluciones” (comunicación personal, 09 de noviembre de 2018).

Finalmente, como lo expresó Edgar Ortiz asesor del exconcejal Yezid García (comunicación personal, 20 de noviembre de 2018):

> No se ha tenido la coordinación necesaria entre […] actores ni existe concordancia de intereses, las asociaciones y grupos de defensores de animales son intuitivos y tan solo reaccionan ante sus problemáticas inmediatas y particulares, los académicos no concentran sus actividades en problemas y respuestas concretas que permitan diseñar programas de acción e investigación, los sectores que comercializan distintas especies animales siguen en su labor sin ningún control ni regulación y los actores que elaboran e implementan políticas gubernamentales tienen limitaciones en presupuesto y alcances en su gestión.

Después de todo este proceso se terminó definiendo el problema público como: "En Bogotá se presentan situaciones frecuentes de maltrato animal, que afectan las condiciones de vida de estos e impiden una relación de bienestar mutuo entre estas especies y los seres humanos, en el contexto natural y social del Distrito Capital" (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014, p. 197) que se abordará mediante tres aristas: falta de cultura ciudadana para el buen trato; falta de desarrollo profesional, investigación, ciencia y tecnología para la atención y bienestar animal; y débil capacidad de respuesta institucional a los requerimientos de la fauna. A pesar de que todos los actores dieron calificación de tres a las problemáticas de: falta de protocolos y procedimientos, debilidad de los mismos o desconocimiento de los vigentes y falta de normatividad o desconocimiento de los marcos regulatorios vigentes sobre protección y bienestar animal, estos puntos no fueron incluidos directamente como ejes de acción de la política, sino que se manifestó, quedaron incluidos en otras categorías.

En función de la definición del problema público se estructuraron tres ejes temáticos con sus respectivas líneas de acción. El anexo 10 relaciona los indicadores y las metas de resultado establecidos por la Política Pública. Se acordó dar prioridad a estrategias relacionadas con educación, participación social, fortalecimiento de la respuesta institucional, aplicación de protocolos, desarrollos normativos y gestión del conocimiento.

Los programas y proyectos que hacen parte de la Política Pública fueron construidos por un equipo interdisciplinario de técnicos como médicos veterinarios, politólogos e ingenieros de las

Secretarías de Ambiente, Educación, Gobierno y Salud y del Instituto para la Economía y el Desarrollo Social Sostenible, además de la participación de actores académicos y organizaciones sociales, comunitarias y políticas que defienden causas ambientales, después de varias sesiones de trabajo de socialización, retroalimentación y consolidación de aportes (Secretaría Distrital de Ambiente, 2015a).

Bajo un escenario de restricciones presupuestales, deberes normativos y amplias necesidades, de todas las alternativas de solución que surgieron para el problema público, se priorizaron y seleccionaron algunas con base en criterios de confluencia, continuidad, valor estratégico, además de "ser productos tangibles, precisos y que aportan a una o varias acciones concretas para atender la problemática relevante identificada, de tal forma que su ejecución represente una contribución clara, valiosa y medible para la vigencia de los propósitos de la Política" (Secretaría Distrital de Ambiente, 2015a, p. 7). Para determinar estas prioridades se construyó un índice compuesto de criterios sociales, técnicos, económicos e institucionales.

Tabla 10. Criterios de priorización de proyectos

Criterios sociales	Criterios técnicos	Criterios económicos	Criterios institucionales
Conformidad con el proyecto por un 70% (la mayoría absoluta) del total de actores evaluados	Se cuenta con capacidad y recurso (humanos, físicos) instalados para atender el proyecto	Actualmente el proyecto cuenta con presupuesto asignado	El proyecto responde a las metas u objetivos de por lo menos (3) instituciones distritales diferentes
El proyecto es apropiado por la ciudadanía en general	Este proyecto es la mejor opción técnica para abordar la situación	Existen alternativas para la consecución de los recursos necesarios para el desarrollo del proyecto. Por los menos (2) alternativas de financiación identificadas	Se encuentran definidos los mecanismos de coordinación interinstitucional para la ejecución
El proyecto permite la participación (formulación, implementación y seguimiento) de la población en general	Existe información de soporte (estudios) para respaldar la intervención	Como se percibe la relación costo beneficio del proyecto	El proyecto responde a un mandato jurídico o normativo
El proyecto promueve la integración de actores privados u organizaciones externas a la administración	La técnica o la tecnología empleada para el proyecto no es invasiva o agresiva con los animales y el ambiente	Para el desarrollo del proyecto lo fundamental no es el recurso económico	El proyecto corresponde a alguna línea de acción en progreso actualmente

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, 2015a, p. 9

De acuerdo con el modelo de Kingdon la selección de la mejor alternativa de solución o para este caso de las mejores alternativas, está mediada por una serie de criterios: viabilidad técnica, aceptabilidad en la comunidad de política, anticipación, costos razonables y receptividad. Precisamente estas variables fueron tenidas en cuenta por parte del equipo formulador de la Política Pública a la hora de escoger las soluciones que van a dar alcance a cada una de las aristas identificadas en el problema público. Con base en dichas variables, la tabla que se muestra a continuación relaciona cada uno de los proyectos priorizados por ejes y líneas de acción.

Tabla 11. Alternativas de solución establecidas por la Política Pública

Eje	Línea de Acción	Acción
Cultura ciudadana para la protección y el bienestar animal	Educación y sensibilización	Programa de Comunicación por la Protección y Bienestar Animal
		Programa de Educación para los diversos sectores de la población, por la Protección y el Bienestar Animal (PyBA)
		Programa de distinción de buenas prácticas de acuerdo a los objetivos de la PPDPYBA
	Participación y movilización social	Programa Distrital de Voluntariado Social (PDVS) por la PyBA
		Plan de apoyo a colectivos que promueven la Protección y el Bienestar de los Animales
		Consejos Locales de Protección y Bienestar Animal
		Consejo Distrital de Protección y Bienestar Animal
		Celebración Anual de la Semana Distrital de Protección y Bienestar Animal - SDPBA
Respuesta institucional para la protección y el bienestar animal	Fortalecimiento de la gestión	Programa institucional de fortalecimiento del recurso físico y humano para la atención de la fauna distrital
		Instrumentos económicos y financieros para apoyar los procesos de atención de la fauna en el Distrito
		Sistema de identificación, registro y monitoreo de los animales de compañía en el Distrito Capital
		Programa de esterilizaciones caninas y felinos
		Programa integral en salud animal
		Construcción y operación del Centro Ecológico Distrital de Protección y Bienestar Animal “Casa Ecológica de los Animales”– CEA
		Reconstrucción y operación del nuevo Centro de Recepción de Flora y Fauna Silvestre
		Zonas responsables de Bienestar animal para el manejo de caninos en Parques del Distrito
		Creación de Inspecciones de Policía para la PyBA
		Programa de gestión para la cooperación regional, nacional o internacional por la PyBA
	Aplicación de protocolos y procedimientos	Protocolos para el Centro Ecológico Distrital de Protección y Bienestar Animal - CEA
		Protocolo de manejo de animales sinantrópicos (palomas, abejas y demás)
	Normativa y regulación	Normativa que fortalezca la Protección y Bienestar de los animales en el Distrito Capital
		Normativa que regule a personas o entidades que utilizan animales para laborar

Eje	Línea de Acción	Acción
		Normativa que regule a personas o entidades prestadoras de servicios para los animales
Gestión del conocimiento para la protección y el bienestar animal	Sistemas de información	Módulo de Protección y Bienestar Animal del Observatorio Ambiental
		Aplicativo(s) móvil(es) de reconocimiento y ubicación de especies de fauna silvestre en el Distrito Capital.
		Aplicativo(s) móvil(es) para favorecer la Protección y Bienestar de los animales domésticos en el D. C.
		Levantamiento de línea base para las acciones de la Política Pública de la PYBA
		Sistema de inventario y monitoreo de fauna silvestre presente en el Distrito Capital
	Investigación	Eventos científicos anuales por la PyBA
		Programa de Semilleros de investigación y Grupos de estudio por la PyBA
		Programa de Becas e incentivos de investigación y propuestas de innovación en torno a la PyBA
	Desarrollo técnico y profesional	Programa de Capacitación por la Protección y Bienestar Animal dirigido a prestadores de servicios a los animales y/o que utilicen animales para laborar
		Programas de Capacitación en Protección y Bienestar Animal enfocado a los estudiantes y profesionales en Ciencias animales y afines

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, 2015a, pp. 16-18

Las acciones priorizadas son producto de ejercicios de poder y de abordajes técnicos en los que se median intereses y necesidades de los actores en función de la capacidad y voluntad institucional para solucionar el problema, en un contexto en donde hay una problemática latente, unos mandatos normativos y unas restricciones presupuestales. Determinar si las soluciones seleccionadas fueron las correctas en función del problema público identificado será una respuesta que se encontrará en la implementación y monitoreo de las estrategias. No obstante, la existencia de tema priorizado y delimitado y de acciones técnicas consensuadas para su posterior solución, empiezan a abrir el camino para que el tema se posicione en la agenda distrital, no solamente en el corto plazo, sino que se institucionalice como política para la ciudad.

5. CONCLUSIONES

La presente investigación pretendía determinar qué factores confluyeron para que Bogotá en 2014 adoptara la Política Pública de Protección y Bienestar Animal que se está implementando actualmente. Para ello, se formularon dos hipótesis:

1. La política de protección y bienestar animal adoptada por Bogotá en 2013-2014 es resultado de un proceso de agendación en el que participaron tres corrientes independientes (corriente de los problemas, corriente de las soluciones y corriente política) que convergieron en un momento dado como resultado de la acción de emprendedores de política aprovechando una ventana de oportunidad (Hipótesis Basada en Kingdon).
2. La política de protección y bienestar animal adoptada por Bogotá en 2013-2014 es resultado de un proceso de agendación en el que participaron tres corrientes no-independientes entre sí (corriente de los problemas, corriente de las soluciones y corriente política) que convergieron en un momento dado como resultado de la acción de emprendedores de política aprovechando una ventana de oportunidad. Una de las corrientes (corriente política) influenció el curso de las demás para crear la ventana de oportunidad (Hipótesis Basada en Kingdon Ajustado).

La hipótesis 1 corresponde al modelo de *Multiple Streams Framework* planteado por Kingdon y complementado por Zahariadis que desarrolla cómo se logra posicionar un problema público en la agenda. Por otro lado, la hipótesis 2 corresponde al modelo propuesto por la autora denominado "Kingdon Ajustado", en el que afirma que las corrientes no actúan de manera independiente entre sí, dando mayor preponderancia, para el caso de estudio, a la corriente de la política por ser aquella en la que se ubican los actores con mayor disponibilidad de recursos, en términos de poder, legitimidad y conocimiento del sistema político, que es la que termina influenciando el movimiento de las demás y con ello la apertura de la ventana de oportunidad.

Para abordar la pregunta de investigación se partió del uso de una metodología cualitativa de estudio de caso basada en la recopilación y análisis de fuentes de información primarias y secundarias: revisión de prensa para los periodos agosto-octubre de los años 2009, 2011 y 2015, entrevistas semiestructuradas a profundidad a actores estratégicos y revisión de bibliografía relacionada con el tema, todo con el fin de encontrar la confluencia entre lo conceptualizado y los

datos que aporta la realidad, que es en últimas lo que permite este enfoque metodológico seleccionado (Ragin & Becker, 1992).

Al evaluar las hipótesis, ambas se cumplen en cuanto a la existencia de una ventana de oportunidad a partir de la cual el tema de la protección y bienestar animal logra entrar a la agenda de decisión de las autoridades de Bogotá, dando paso a numerosas decisiones tanto de la Alcaldía Mayor como del Concejo de Bogotá que, en conjunto, constituyen la Política Pública. Ambas hipótesis también son correctas al predecir la presencia de tres corrientes: una de los problemas, otra de las soluciones, y una tercera de la política, así como de "emprendedores de política" que tuvieron roles clave a la hora de favorecer la confluencia de las corrientes hacia la ventana de oportunidad.

Sin embargo, la evidencia presentada termina refutando las dos hipótesis. Si bien la ventana de oportunidad se abrió gracias a la confluencia de los tres factores mencionados, no es posible afirmar, como lo dice Kingdon que las corrientes no hayan interactuado previamente. Fue precisamente la influencia generada entre los insumos entregados por la corriente de los problemas, las soluciones propuestas, y entregadas por las organizaciones animalistas, más una corriente de política favorable al tema, gracias a la presión de las fuerzas políticas organizadas y del cambio de gobierno, los factores que efectivamente viabilizaron un cambio en el abordaje que se le estaba dando a la protección y el bienestar animal.

Por otro lado, como se ha manifestado tampoco es posible afirmar que la corriente que influyó sobre las demás fue la de política como se planteaba en el modelo de Kingdon Ajustado. La evidencia recolectada mostró que, para el caso de estudio, si hubo una corriente que influenció a las demás, pero fue la de las soluciones cuyo rol fue determinante a la hora de canalizar los insumos de la corriente de los problemas e influir en la receptividad de la corriente de la política. En el momento en que las organizaciones animalistas de la sociedad civil empezaron a hacer lobby político en la campaña electoral de 2011 obteniendo eco en el candidato electo y además en la recién creada bancada animalista, en donde además tuvieron la oportunidad de trabajar como apoyo en el periodo 2012-2016, fue fundamental para despertar el interés de los tomadores de decisiones, que gracias a su rol de poder lograron que se posicionara el tema en la agenda de decisión del Distrito.

Desde la corriente de los problemas se evidenció que las cuestiones que afectan a los animales en la ciudad son un tema de vieja data. En Colombia se concebía se les entendía como medios para cumplir los fines y necesidades del hombre, por lo que eran pocas las herramientas que existían para protegerlos contra el maltrato, la violencia, el abandono y la tenencia irresponsable. A pesar de su gravedad, este tema estuvo relegado durante muchos años a la disposición e interés de unos pocos sectores sociales preocupados por la protección del medio ambiente e inmerso en ello, de la fauna.

La construcción de un problema público se basa en el entendimiento subjetivo de los actores, por lo que su comprensión no es unívoca, sino que pasa por diferentes visiones que lo van moldeando (*framing*). Esto se vio reflejado con la configuración de la opinión pública por medio de la revisión de prensa y el análisis de las entrevistas realizadas en donde cada uno de los actores priorizaba ciertos temas y construía un discurso alrededor de la problemática que fue "encuadrándola" para canalizarla hacia los tomadores de decisiones.

Además, ante la ausencia de indicadores y estudios que permitieran caracterizar y monitorear la problemática, el movimiento antitaurino y el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal como eventos focalizadores y las polémicas alrededor de la operación del Centro de Zoonosis como componente de retroalimentación de políticas existentes, sirvieron para construir ese discurso alrededor de lo que se podía entender como las problemáticas que afectaba a los animales en la ciudad.

Es este proceso jugó un rol clave la creación de consensos y la identificación de alternativas viables. Como lo mencionaba Kingdon los *policy makers* prefieren actuar sobre problemas públicos que no impliquen confrontación ni conflictos entre los actores para hacer más viable la toma de decisiones. Más bien el objetivo es conquistar batallas sencillas que a la larga se identifiquen como réditos políticos. Muestra de ello, fue la ausencia de acciones dentro de la política pública para abordar las corridas de toros, peleas de gallos, peleas de perros y demás espectáculos similares, en los que a pesar de la necesidad de tomar acciones al respecto quedaron fuera del marco de acción por ser cuestiones de amplio debate a nivel local e incluso a nivel nacional.

La definición y caracterización de la protección y bienestar animal en Bogotá se finiquitó por medio de las mesas de trabajo convocadas para la construcción de la Política Pública, en donde

tuvieron asiento entidades distritales, organizaciones sociales, academia y miembros del Congreso de la República y del Concejo de Bogotá. En estos espacios, cada uno de ellos tuvo la oportunidad de manifestar cuáles eran las problemáticas que afectaban a los animales en Bogotá, identificando alrededor de 50 variables iniciales, que después de un proceso de organización y priorización derivaron en 8 tópicos.

Luego, un ejercicio de análisis sistemático definió cuáles eran los temas que mayor influencia tenían sobre los demás, para ser los puntos sobre los cuales se estructuraría la Política Pública. En función de este ejercicio se definió el problema como: "En Bogotá se presentan situaciones frecuentes de maltrato animal, que afectan las condiciones de vida de estos e impiden una relación de bienestar mutuo entre estas especies y los seres humanos, en el contexto natural y social del Distrito Capital" en donde confluyeron tres aristas: falta de cultura ciudadana para el buen trato; falta de desarrollo profesional, investigación, ciencia y tecnología para la atención y bienestar animal; y débil capacidad de respuesta institucional a los requerimientos de la fauna. Precisamente este ejercicio evidenció que la priorización de asuntos a tratar dejó de lado aquellos temas más polémicos, a pesar de que fueran los que más ocupaban la atención pública. Ejemplo de ello fueron los espectáculos alrededor del sufrimiento animal, como es el caso de las corridas de toros.

Contar con un problema público estructurado sobre el que hay un relativo consenso entre los actores empezó a facilitar el escenario para que la protección y bienestar animal pudiera entrar a ser parte de la agenda de decisión del Distrito.

Por otro lado, desde la corriente de las soluciones el rol clave lo tuvieron las organizaciones animalistas de la sociedad civil como principales promotores del tema e incidiendo en los espacios de toma de decisiones. Allí fue clave su papel a la hora de proponer alternativas que cumplieran con los criterios de viabilidad técnica, aceptabilidad dentro de la comunidad de política, anticipación a eventualidades futuras, desarrollo a costos razonables y receptividad por parte de los actores interesados, es decir, que se reconocieran como "alternativas viables".

En materia de protección y bienestar animal ya se venían desarrollando algunas acciones puntuales, tanto desde el sector privado en temas relacionados con vacunación, esterilización y adopción, como desde el sector público desde el componente de prevención de enfermedades de

origen zoonótico y del tráfico de fauna. Sin embargo, ninguna de ellas había logrado abordar completamente el problema. Se estaban segmentando las acciones reduciendo su impacto y se estaban duplicado esfuerzos y costos porque diferentes actores venían trabajando en componentes similares. Por ello, ante la ausencia de un enfoque adecuado las estrategias no eran suficientes.

Precisamente el conocimiento de la problemática por parte de las organizaciones animalistas basado en el trabajo de varias décadas les ha dado la posibilidad de realizar incidencia política en las esferas de toma de decisiones. Esto se vio claramente reflejado en el acercamiento que realizaron a los candidatos a la alcaldía para el periodo 2012-2016 y el eco que tuvieron en el Plan de Desarrollo de Gustavo Petro, así como en las acciones que emprendieron los concejales de la recién creada bancada animalista. El aporte de su visión del problema público desde sus diferentes complejidades, así como la proposición de un cúmulo de estrategias sobre las cuales se debería basar la acción pública fue clave para movilizar a los *policy makers* y empezar a adaptar un contexto político que hasta la fecha había estado desentendido del tema, a pesar de su urgencia.

Este suceso fue el que permitió evidenciar que fue la corriente de las soluciones la que realmente empezó a movilizar el encuentro de las corrientes. Las diferentes acciones de incidencia política que fueron una de las principales herramientas de las organizaciones de la sociedad civil fueron claves a la hora de "sintonizar" a todos los actores en una misma frecuencia, especialmente a los que hacían parte de la corriente de la política quienes son los que tienen mayor poder e influencia en la agenda de decisión.

Luego, en el marco de las mesas de trabajo convocadas para la construcción de la Política Publica se diseñaron una serie de propuestas para atender a cada una de las problemáticas priorizadas en función de criterios sociales, técnicos, económicos e institucionales para viabilizar las ideas propuestas y encontrar la "alternativa viable". Así, en el eje de cultura ciudadana para la protección y bienestar animal se diseñaron líneas de acción en educación y sensibilización y en participación y movilización social. Para el eje de respuesta institucional para la protección y el bienestar animal se priorizaron acciones en materia de fortalecimiento a la gestión, aplicación de protocolos y procedimientos y normativa y regulación. Para el eje de gestión del conocimiento para la protección y el bienestar animal se diseñaron acciones en cuestión de sistemas de información, investigación y desarrollo técnico y profesional.

En tercer lugar, desde la corriente de la política, las fuerzas políticas organizadas de la ciudad representadas por medio de los partidos políticos que tienen asiento en el Concejo de Bogotá tuvieron un rol clave a la hora de promover y apoyar iniciativas en pro de los animales. El cabildo está compuesto por 45 miembros organizados en 12 bancadas, una por cada partido o movimiento político. Dentro de este cuerpo colegiado existe la posibilidad de crear bancadas adicionales para abordar temáticas de interés transversal.

En virtud de esta posibilidad, en 2012, se crea la bancada animalista como expresión de la voluntad política de concejales de diferentes ideologías interesados en movilizar este tema desde el poder legislativo, previo trabajo de incidencia de parte de las organizaciones animalistas sumado al rol de dos concejales pioneros, Roberto Sáenz y Clara Sandoval, que les representó la posibilidad de crear una fuerza política que permitiera dar trámite más expedito a sus propuestas. A partir de su creación se empezaron a promulgar una serie de Acuerdos Distritales para crear instrumentos que permitieran proteger y brindar bienestar a la fauna de la ciudad.

En este contexto, se resalta que la bancada animalista fue un actor clave desde la corriente de política porque cumplió tres roles fundamentales: dio viabilidad a las propuestas presentadas por la administración distrital en el marco del Plan de Desarrollo, relacionadas con el tema, a pesar de la fuerte oposición que se le hacía al alcalde en otras áreas; impuso obligaciones a la administración distrital para desarrollar acciones en la materia y; por medio de la realización de constantes debates de control político, hicieron seguimiento a la implementación de las acciones, asegurando así que se estuvieran cumpliendo los compromisos planteados.

El encuentro de estos tres factores terminó por abrir una ventana de oportunidad en el año 2011 que fue determinante para que este tema pudiera ingresar en la agenda de decisión de Bogotá. Durante muchos años el problema fue resaltado por diferentes actores y era evidente la urgencia de tomar acciones al respecto. Solamente fue hasta que la corriente de las soluciones influyó sobre la corriente de la política que se logró posicionar el tema en la agenda, con base en los insumos entregados por la corriente de los problemas.

En este contexto fueron importantes dos figuras que hicieron las veces de *policy entrepreneurs*. Por un lado, las organizaciones animalistas de la sociedad civil que, por medio de acciones puntuales en la protección de los animales, las movilizaciones, manifestaciones, visibilización en medios de comunicación y lobby político en espacios de toma de decisiones, lograron que por primera vez este tema se incluyera en la agenda de decisión de la ciudad.

Sumado a este esfuerzo, dedicación y constancia, las figuras de Roberto Sáenz y de Clara Sandoval fueron estratégicas para movilizar la corriente de la política en favor de este tema. Desde su rol de poder, tenían la capacidad de ser escuchados, la experticia, la habilidad de hablarle a otros y de trabajar constantemente invirtiendo todos sus recursos en el posicionamiento del tema incluso antes de que se conformara la bancada. Después, como lo resaltaron sus compañeros fueron ejes estratégicos a la hora de proponer iniciativas en la materia, que fueron aprobadas casi que por unanimidad dentro del cabildo local.

Finalmente, no es posible predecir cómo será el proceso de implementación de la Política Pública ni tampoco garantizar que no se estanque o que no se identifiquen nuevas necesidades de seguir avanzando en la protección y el bienestar de los animales en el futuro. Sin embargo, se podría decir que la importancia de una corriente de las soluciones activa que constantemente plantee nuevas iniciativas o variaciones en los abordajes existentes, la existencia de consensos alrededor de este tema y la necesidad de seguir trabajando en ellos, así como de aquellos temas que pueden hacer que se rompan los acuerdos son puntos que deben ser aprovechados por implementadores. Esto permitirá a las entidades distritales poder jugar con sus recursos para asegurar que este tema siga en la agenda y aprovechar las ventanas de oportunidad como posibilidades de cambio cuando se presenten.

Es clave también contar con la fuerza de la bancada animalista en el Concejo de Bogotá. A pesar de que hoy no cuenta con el mismo ímpetu que en el periodo 2012-2016, su labor dentro del legislativo será clave en las siguientes etapas del ciclo de política pública. Para la implementación de las decisiones formuladas los debates de control político son decisivos a la hora de monitorear los avances. De esta manera se pueden identificar obstáculos para el cumplimiento de los objetivos y tomar medidas correctivas tempranas para asegurar el cumplimiento de las metas y que esto en últimas derive en calidad de vida para los animales.

Así mismo, las organizaciones animalistas no pueden bajar la guardia. Ya se ha ganado un terreno importante en la medida en que algunas de sus peticiones lograron ser escuchadas y tenidas en cuenta dentro de la agenda de decisión de la administración distrital. No obstante, hay temas que aun quedaron pendientes y que requieren de su presión para que, así como sucedió con los demás, en el mediano plazo puedan lograr ser objeto de acciones públicas a pesar de las fuertes controversias que se suscitan alrededor de ellos, como por ejemplo las corridas de toros, la experimentación animal y su comercialización. Como ya ocurrió, el desarrollo de alterativas viables que estén listas para la nueva ventana de oportunidad será clave para el éxito del proceso.

Contar con una sociedad civil organizada, con unas banderas claras por las que luchar y que hayan conquistado espacios de toma de decisiones será fundamental para seguir avanzando en la construcción de una sociedad bogotana que entienda que el buen vivir no se basa solamente en tener todas las necesidades cubiertas, sino también en armonizar su existencia con todas las formas de vida, cuidar y preservar los recursos naturales y el entorno en el que se habita. De ello dependerá la calidad de vida de las futuras generaciones, así como la posibilidad de contar con una ciudad que piensa y se desarrolla en función de la naturaleza y no a expensas de ella.

6. BIBLIOGRAFÍA

Agencia EFE. (9 de enero de 2016). Latinoamérica saca las "garras" por los animales. Recuperado de https://www.efe.com/efe/america/sociedad/latinoamerica-saca-las-garras-por-los-animales/20000013-2806913

Aguilar, L. (2014). El concepto de política pública. En Cuervo, J. (ed.). (2014). *Ensayos sobre políticas públicas II* (pp.36-85). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Alcaldía de Bogotá. (2013). *Distrito ofrece alternativas de sustitución de vehículos de tracción animal*. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/Temas%20de%20ciudad/Movilidad/Distrito%20ofrece%20alternativas%20de%20sustitucion%20de%20veh%C3%ADculos%20de%20traccion%20animal

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Documento técnico Línea de intervención Eventos transmisibles de origen zoonótico*. Recuperado de http://ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=cba95db8-6cd3-471a-873e-69e5a122ffbe&groupId=55886

Álvarez, N. (2017). Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. 21(1), 121.139. doi: http://dx.doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2927

Anderson, J. (2003). Public Policy Making: An Introduction. Recuperado de: http://www.kropfpolisci.com/public.policy.anderson.pdf.

Anima Naturalis. (2010). *Firmada la Resolución canina y felina para Bogotá!* Recuperado de http://www.animanaturalis.org/n/firmada-la-resolucion-canina-y-felina-para-bogota.

Anima Naturalis. (2012). Nace programa 'Bogotá Humana con la Fauna Doméstica'. Recuperado de http://www.animanaturalis.org/n/nace-programa-bogota-humana-con-la-fauna-domestica.

Anima Naturalis. (2018). *Costa Rica se convierte en el primer país en prohibir la caza deportiva*. Recuperado de http://www.animanaturalis.org/alertas/costa-rica-se-convierte-en-el-primer-pais-en-prohibir-la-caza-deportiva.

Anima Naturalis. (2018a). *¡Victoria! CDMX dice por fin no a los delfinarios*. Recuperado de http://www.animanaturalis.org/en-accion/victoria-cdmx-dice-por-fin-no-a-los-delfinarios.

Asociación Defensora de Animales. (s.f.). *Historia*. Recuperado de http://www.adacolombia.org/acerca-de-ada/nosotros/historia.

Ayala, P. (s.f.). *Protección de los animales en Colombia y la Ley 1774 de 2016*. (Monografía jurídica, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá). Recuperado de https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/34167/AyalaRamirezPamela2017.pdf?sequence=1.

Bancada Animalista. (2012). *Manifiesto de la Bancada Animalista del Concejo de Bogotá*. Bogotá D.C.

Bancada Animalista. (2015). *Gestión Bancada Animalista 2012-2015*. Bogotá D.C.

Bastidas, J. (2014). El fútbol colombiano y su proceso de entrada en la agenda de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2013): Análisis de Política Pública desde el Modelo de Múltiples Corrientes de John Kingdon. (Trabajo de grado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Beltrán, A. (2012). *La protección y defensa de los animales: el posicionamiento del tema desde la incidencia política en Colombia*. (Trabajo de Grado, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá). Recuperado de https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15242/BeltranTenjoAndreaCatalina2013.pdf?sequence=1.

Betancur, A. (13 de mayo de 2016). El 'boom' jurídico en Colombia para defender a los animales. *Periódico El Tiempo*. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16592032.

Cairney, P & Zahariadis, N. (2016). Multiple Streams Analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. En Zahariadis, N y Elgar, E. (Ed.(s)), *Handbook of Public Policy Agenda-Setting*.

Castillo, D & Zapata, R. (s.f.). *Los derechos de los animales*. Recuperado de https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/icshu/n2/e3.html.

Centro de Zoonosis de Bogotá D.C. (2014). *Portafolio*. Recuperado de http://www.saludcapital.gov.co/CZOO/Documents/Centro%20de%20Zoonosis%20-%20Portafolio%20-%20Versión%202014.04.22.pdf.

Cobb, R. & Elder, C. (1971). The politics of Agenda-Building: An alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics,* 33(4), [892-915].

Cobb, R., Ross, J. & Ross, M. (1976). Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), [126-138].

Concejo de Bogotá. (05 de diciembre de 2012). Por medio del cual se promueven acciones responsables para la comercialización de pequeños animales domésticos de compañía en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 509 de 2012]. Recuperado de

http://www.proteccionanimalbogota.gov.co/sites/default/files/marco-legal/acuerdo_509_de_2012.pdf.

Concejo de Bogotá. (13 de diciembre de 2013). Por el cual se adopta en Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016. [Acuerdo 489 de 2012]. Recuperado de http://www.saludcapital.gov.co/CTDLab/Antecedentes%20Normativos/Acuerdo%20489-12%20Plan.pdf.

Concejo de Bogotá. (13 de diciembre de 2013). Por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de protección y bienestar animal para el distrito capital y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 532 de 2013]. Recuperado de http://biblioteca.saludcapital.gov.co/img_upload/03d591f205ab80e521292987c313699c/acuerdo-532-de-2013.pdf.

Concejo de Bogotá. (2013). *Sesión Plenaria Ordinaria. Periodo constitucional 2012-2015.* Recuperado de http://concejodebogota.gov.co/concejo/site/artic/20131107/asocfile/20131107121104/acta_071_27_11_13.pdf.

Concejo de Bogotá. (25 de noviembre de 2013). Por medio del cual se implementa el "Centro de Protección y Bienestar Animal del Distrito Capital"; se establece el programa "Esterilización a su barrio" y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 531 de 2013]. Recuperado de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=55652.

Concejo de Bogotá. (26 de diciembre de 2013). Por medio del cual se establece el código único de llamadas en la línea 123 para la protección de los animales en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 538 de 2013]. Recuperado de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56072.

Concejo de Bogotá. (27 de agosto de 2013). Por medio del cual se definen los lineamientos para la creación del Consejo Distrital y Consejos Locales de Protección y Bienestar Animal. [Acuerdo 524 de 2013]. Recuperado de http://biblioteca.saludcapital.gov.co/img_upload/03d591f205ab80e521292987c313699c/acuerdo-524-de-2013-.pdf

Concejo de Bogotá. (s.f.). Conozca como funciona el Concejo de Bogotá. Recuperado de http://concejodebogota.gov.co/conozca-que-es-el-concejo-de-bogota/cbogota/2014-12-16/120344.php.

Concejo de Medellín. (09 de agosto de 2007). Por medio del cual se establece una política pública para la protección integral de la fauna del municipio de Medellín y se adicionan los acuerdos número 32 de 1997; 24 y 25 de 2002. [Acuerdo Municipal 22 de 2007]. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2007/Gaceta%203045/ACUERDO%20MUNICIPAL%2022%20DE%202007.pdf

Corte Constitucional, Sala Plena. (30 de agosto de 2011) Sentencia C-666/10. [MP Humberto Antonio Sierra Porto].

Cuervo, J. (2014). Introducción: La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico. En Cuervo, J. (ed.). (2014). *Ensayos sobre políticas públicas II* (pp.19-33). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

DefenzooresTV. (15 de noviembre de 2015). Defenzoores Capítulo 20 Temporada 2. La Bancada Animalista del Concejo de Bogotá. [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=qg-LldCywb8.

Diem, S., Sampson, C., & Browning, L. G. (2018). Reorganizing a countywide school district: A critical analysis of politics and policy development toward decentralization. *Education Policy Analysis Archives, 26*(1). http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3253

Easton, D. (1999). Esquema para el análisis político. [Traducido al español de Aníbal C. Leal]. Buenos Aires: Prentice-Hall, Inc

El Espectador. (22 de octubre de 2012). A más de 13 mil animales se les ha practicado la eutanasia en los últimos tres años. *El Espectador*. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/bogota/mas-de-13-mil-animales-se-les-ha-practicado-eutanasia-u-articulo-382568.

El Mundo. (2017). Bienestar animal en Medellín, diez años de política pública. Recuperado de http://www.elmundo.com/noticia/Bienestar-animal-en-Medellindiez-anos-de-Politica-Publica/360534

El Tiempo. (23 de octubre de 2011). Así fue el cierre de las campañas a la alcaldía de Bogotá. *El Tiempo*. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10622593.

El Tiempo. (31 de agosto de 2011a). Propuestas de ambiente de David Luna. *El Tiempo*. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10265045.

El Tiempo. (23 de septiembre de 2011b). Megacentros de E. Peñalosa. *El Tiempo*. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4846931.

El Tiempo. (17 de septiembre de 2011c). Cómo enfrentarán los candidatos la suciedad que azota Bogotá. *El Tiempo*.

El Tiempo. (22 de octubre de 2011d). Así piensan 'mover' a Bogotá. *El Tiempo*. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4913099.

Estévez, A. & Esper, S. (2009). *Revisando el modelo secuencial de políticas públicas. Sus etapas.* Buenos Aires: Instituto AFIP. Recuperado de https://www.academia.edu/8515402/Revisitando_el_modelo_secuencial_de_pol%C3%ADticas_públicas.

Franciskovic, B. (s.f.). *Protección jurídica y respeto al animal: Una perspectiva a nivel de las constituciones de Europa y Latinoamérica*. Recuperado de http://www.derecho.usmp.edu.pe/sapere/sumario/primer_bimestre/articulos/Proteccion_juridica_respeto_al_animal.pdf.

Garraud, P. (2016). Agenda/Surgimiento. En Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (Coord.(s), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 73-81). 2a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gómez, C. (25 de junio de 2018). La guía Divergentes del movimiento animalista colombiano. *¡Pacifista!* Recuperado de http://pacifista.co/la-guia-divergentes-del-movimiento-animalista-colombiano/.

Harguindéguy, J. (2016). Ciclo (Policy Cycle). En Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (Coord.(s), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 129-133). 2a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Jaramillo, V. (2016). *Los animales como sujetos de derecho en el ordenamiento jurídico colombiano: una mirada desde la moral del utilitarismo*. (Tesis de Maestría, Universidad de Manizales). Recuperado de http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/2747/1/TESIS%20Los%20animales%20como%20sujetos%20de%20derechos%20en%20el%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico%20colombiano.%20Una%20mirada%20desde%20la%20moral%20del%20utilitarismo.pdf.

Jenkins-Smith, H, Nohrstedt, C, Weible, C & Ingold, K. (2017). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. En Weible, C & Sabatier, P. (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 135-171). 4ª ed. New York: Westview Press.

Khodayari-Zarnaq, R, Ravaghi, H, Mosaddeghrad, A, Sedaghat, A & Mohraz, M. (2016). HIV/AIDS policy agenda setting in Iran. 30(392).

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies.* Nueva York: HarperCollins College Publishers.

Knill, C. & Tosun, J. (2012). *Public Policy. A new introduction.* Great Britain: Palagrave Macmillan.

Króliczek, K. (2013). To what extent can de multiple streams model (MS) be used for the analysis of regulated gener quota policy in Polish Parliament? University of York y Central European University.

Kusi-Ampofo, O, Church, J, Conteh, C & Heinmiller, T. (2015). *Journal of Health Politics, Policy and Law*. 40(1), 195-219. doi: 10.1215/03616878-2854711

La Perla. (s.f.). *Quienes somos*. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/laperla/

La Silla Llena. (2015). *Natalia Parra activista por los seres sintientes #TrendingLíder*. Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-llena/red-l-der/historia/natalia-parra-activista-por-los-seres-sintientes-trendingl-der-54324.

León-Guzmán, M. (2006). Revista de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional. El *Bienestar Animal en las legislaciones de América Latina*, 24. [185-221]. Recuperado de http://www.droit-aliments-terre.eu/documents/sources_lascaux/articles/Marlen_Leon_Guzman_Bienestar_Animal_2006_ES.pdf.

Li, H & Jiaqing, L. (2018). Legislation for early childhood education: A case study of China. Recuperado de: https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2018.01.021

Márquez, L. (2011). Movimiento antitaurino en Bogotá. Estrategias de comunicación del grupo animalista. (Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/11315/MarquezRojasLorenaCarolina2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Milton, K & Grix, J. (2015). Public Health policy and walking in England-analysis of the 2008 'policy window'. BMC Public Health. Doi: 10.1186/s12889-015-1915-y

Muller, P. (2010). *Las políticas públicas.* [Traducido al español de Les politiques publiques]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Muñoz, N & Zapata, L. (2014). Jurídicas. *Legislación especial de protección y penalización del maltrato animal en Colombia*. 1(11). [157- 178]. Recuperado de http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas11(1)_9.pdf.

Olavarría, M. (2014). Acerca de la noción de política pública. En Cuervo, J. (ed.). (2014). *Ensayos sobre políticas públicas II* (pp.88-105). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.* 1ª ed. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia

Portafolio. (02 de octubre de 2009). Más de 200 perros y gatos son sacrificados cada semana en Bogotá. *Portafolio*. Recuperado de https://www.portafolio.co/economia/finanzas/200-perros-gatos-son-sacrificados-semana-bogota-475560.

Quiroga, C. (21 de octubre de 2014). Qué ha pasado con el Centro de Zoonosis de Bogotá. *Las 2 Orillas*. Recuperado de https://www.las2orillas.co/como-va-el-centro-de-zoonosis-de-bogota/.

Radio Nacional de Colombia. (2017). ¿Cómo ha avanzado la ley contra el maltrato animal en Colombia? Recuperado de https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/ha-avanzado-la-ley-de-proteccion-animal-colombia.

Ragin, C. C., & Becker, H. S. (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*: Cambridge university press.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). *Escrutinios 30 de octubre de 2011*. Recuperado de https://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/estadisticas.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011a). *Resultados finales de Alcaldía. Elecciones 30 de octubre de 2011. Bogotá, D.C*. Recuperado de https://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados.

Revista Arcadia. (2015). *Derechos animales y tradición cultural*. Recuperado de https://www.revistaarcadia.com/opinion/articulo/los-derechos-animales/42759.

Revista Semana. (14 de julio de 2012). *Poder Animal*. Revista Semana. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/poder-animal/261148-3.

Roth, A. (2013). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformación del Estado. En Universidad Externado de Colombia, *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 29-63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Roth, A. (2017). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación.* 12a ed. Bogotá D.C: Ediciones Aurora

Secretaría Distrital de Ambiente. (2014). *Documento técnico de soporte para la construcción de la política pública de protección y bienestar animal del Distrito. Documento de trabajo.* Recuperado de http://www.ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=59e6d70c-a54f-46f5-b39a-c3a3c3e1bc0b&groupId=10157

Secretaría Distrital de Ambiente. (2014a). Política Pública de Protección y Bienestar Animal 2014-2038. Recuperado de http://ambientebogota.gov.co/zh/politica-de-bienestar-animal.

Secretaría Distrital de Ambiente. (2015). *Informe de rendición de cuentas 2014. Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 "Bogotá Humana" a 31 de diciembre de 2014*. Recuperado de http://www.ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=67c1bd49-efbf-40c7-a565-31223c2df7c6&groupId=3564131.

Secretaría Distrital de Ambiente. (2015a). Plan de Acción-Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal – PPDPYBA. Recuperado de

http://www.proteccionanimalbogota.gov.co/sites/default/files/planeacion/6.1_a_plan_de_accion_ppyba_adoptado_por_resolucion_3113_0.pdf.

Triana, J. (04 de octubre de 2013). La marcha contra el maltrato animal se arraiga en Colombia. *W Radio*. Recuperado de http://www.wradio.com.co/noticias/sociedad/la-marcha-contra-el-maltrato-animal-se-arraiga-en-colombia/20131004/nota/1988779.aspx.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. En Sabatier, P., Weible, C. (ed.(s)), *Theories of the policy process* (pp. 25-58). Colorado: Westview Press.

7. ANEXOS

7.1. Anexo 1. Estudios que han utilizado el Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon

Tabla 12. Estudios que han utilizado el Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon

Título	Autor	Año	Territorio	Temática
Reorganizing a Countywide School District: A Critical Analysis of Politics and Policy Development Toward Decentralization	Sarah Diem, Carrie Sampson y Laura Gavornik	2018	Las Vegas, Nevada, Estados Unidos	Educación
Legislation for early childhood education: A case study of China	Hui Li y Lu Jiaqing	2018	China	Educación
¿Cambio con transformación? Políticas Públicas de desastre en Chile post terremoto 2010, un caso de estudio	Cristóbal Mena	2018	Chile	Prevención de Desastres
Applying Kingdom's Multiple Streams Framework in the Establishment of Law No. 13 of 2012 Concerning the Privilege of Yogyakarta Special Region	Bastian Widyatama	2018	Yogyakarta, Indonesia	Administración local
Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay	Nicolás Álvarez Rosas	2017	Uruguay	Inteligencia
Physical activity advocacy in the UK: a multiple streams analysis of a hybrid policy issue	Joe Piggin y Louise Hart	2017	Gran Bretaña	Actividad física
La incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda gubernamental de Medellín 1990-2005	José Adolfo Pedraza Beleño y Lisbeth Katherine Duarte Herrera	2017	Medellín, Colombia	Seguridad y convivencia
Cuando la corriente de la política fracasa: El caso del desempleo en mujeres jóvenes en la agenda de Medellín	Julieth Viviana Marín Zapata	2017	Medellín, Colombia	Empleo
Challenges of achieving deeper integration in Southern African Development Community (SADC): Agenda setting and decision making	Maximilian Mainza	2017	África	Políticas de integración
Medellín, de sujeto de reparación colectiva a garantías de no repetición: revisión del proceso de agenda de política pública	Martha Giovanna Pérez Zapata	2016	Medellín, Colombia	Garantías de no repetición
HIV/AIDS policy agenda setting in Iran	Rahim Khodayari - Zarnaq, Hamid Ravaghi, Ali Mohammad Mosaddeghrad Abbas Sedaghat, Minoo Mohraz	2016	Irán	Salud
A Window of Opportunity for Union Budget Reform of Education Sector in Myanmar	Zin Mar Htwe	2016	Myanmar	Educación

Título	Autor	Año	Territorio	Temática
Resistance and Change: A Multiple Stream Approach to understanding Health Policy Making in Ghana	Owuraku Kusi-Ampofo, John Church, Charles Conteh & Timothy Heinmiller	2015	Ghana	Salud
Pueblos indígenas y políticas publicas El proceso de formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000	Verónica Figueroa Huencho	2015	Chile	Enfoque Diferencial Indígena
Public health policy and walking in England—analysis of the 2008 'policy window'	Karen Milton y Jonathan Grix	2015	Inglaterra	Salud
Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo	Olga Lucía Zapata Cortés y Johan Steven Tamayo Londoño	2015	El Carmen de Viboral y Turbo, Antioquia	Participación
How do policy entrepreneurs influence policy change? Framing and boundary work in EU transport biofuels policy	James R. Palmer	2015	Unión Europea	Biocombustibles
Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: the case of European natural gas regulation	Nicole Herweg	2015	Unión Europea	Gas Natural
De fenómeno a oportunidad: La construcción de la Política Integral Migratoria en Colombia 2007-2009	Andrés Santiago Pardo Villamil	2015	Colombia	Migración
Problems, policy and politics: making sense of Australia's 'ice epidemic'	Kari Lancaster, Alison Ritter y Hal Colebatch	2014	Australia	Política Antidrogas
Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos	Carlos Alza	2014	Perú	Trabajo infantil Feminicidio
El mínimo vital de agua en Bogotá: Visión sobre la formulación de la agenda y la toma de decisión de la Política Pública	Camilo Andrés Muñoz Peña	2014	Bogotá, Colombia	Agua
El fútbol colombiano y su proceso de entrada en la agenda del gobierno de Juan Manual Santos (2010-2013): Análisis de política pública desde el modelo de múltiples corrientes de John Kingdon	Jairo Andrés Bastidas Méndez	2014	Colombia	Deporte
Applying Multiple Streams Theoretical Framework to College Matriculation Policy Reform for Children of Migrant Workers in China	Nan Zhou y Feng Feng	2014	China	Migración
Análisis de la agenda política de retorno de migrantes a Colombia 2008-2013	Andrea Estefanía Escobar Pérez	2014	Colombia	Migración
To what extent can the multiple streams model (MS) be used for the	Karolina Króliczek	2013	Polonia	Género

Título	Autor	Año	Territorio	Temática
analysis of regulated gender quota policy in the Polish Parliament?				
The emergence of maternal health as a political priority in Madhya Pradesh, India: a qualitative study	Tej Ram Jat1, Prakash Ramchandra Deo, Isabel Goicolea, Anna-Karin Hurtig2 y Miguel San Sebastian	2013	Madhya Pradesh, India	Salud
Regulación del Cannabis: ¿Un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública	Lorena Repetto	2013	Uruguay	Regulación del cannabis

Fuente: Elaboración propia

7.2. Anexo 2. Actores entrevistados

Tabla 13. Actores entrevistados

Categoría	Actor	Institución	Fecha
Entidades públicas	Alexander Estepa	Secretaría Distrital de Salud	Noviembre 01 de 2018
	Dionne Cruz	Secretaría Distrital de Ambiente	Noviembre 07 de 2018
	Capitán Viviana Alvarado	Policía Ambiental y Ecológica	Noviembre 07 de 2018
	Roger Peña y Mauricio Ayala	Grupo de Búsqueda y Rescate de Animales en Emergencia-Cuerpo oficial de Bomberos de Bogotá	Noviembre 24 de 2018
	Carolina Alaguna	Secretaría Distrital de Movilidad	Noviembre 28 de 2018
	Luisa Ramírez	Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal	Diciembre 05 de 2018
	Ricardo Ramírez	Secretaría Distrital de Ambiente	Diciembre 19 de 2018
Organizaciones de la sociedad civil	Andrea Padilla	Anima Naturalis y Ex Asesora Concejal Roberto Sáenz 2012-2016	Noviembre 09 de 2018
	Natalia Parra	Plataforma ALTO	Noviembre 22 de 2018
	Martha Ciro	Asociación Defensora de Animales	Noviembre 24 de 2018
	Eduardo Peña	Animal Defenders International	Diciembre 06 de 2018
Bancada Animalista del Concejo de Bogotá	Yezid García	Ex Concejal Partido Verde 2012-2016	Noviembre 17 de 2018
	Eduard Martínez	Ex Asesor Concejal Antonio Sanguino 2012-2016	Noviembre 19 de 2018
	Edgar Ortiz	Ex Asesor Concejal Yezid García 2012-2016	Noviembre 20 de 2018
	Roberto Sáenz	Ex Concejal Partido Verde 2012-2016	Noviembre 21 de 2018
	Celio Nieves	Concejal Partido Polo Democrático Alternativo	Diciembre 10 de 2018
	Marco Fidel Ramírez	Concejal Partido Opción Ciudadana	Diciembre 13 de 2018

Fuente: Elaboración propia

7.3. Anexo 3. Protocolo de entrevistas semiestructuradas a profundidad

CORRIENTE DE LOS PROBLEMAS

1. Desde su percepción, ¿cómo cree que se empezaron a visibilizar los problemas relacionados con los animales en Bogotá?
2. ¿Cuáles cree que son las **problemáticas** relacionadas con los animales en Bogotá y desde su percepción cuál es la **más importante**?
3. ¿Sabe de alguna(s) **cifra(s) que haya(n) alertado** a las autoridades sobre la existencia de algún problema relacionado con animales en Bogotá? ¿Qué institución maneja la(s) cifras(s)?
4. ¿Conoce de algún **estudio** que explique las problemáticas relacionadas con los animales en Bogotá?
5. ¿Cree existió algún **evento o situación relevante** que haya contribuido a darle mayor importancia a los temas relacionado con los animales en Bogotá?

CORRIENTE DE LAS SOLUCIONES

6. Desde su experiencia ¿**qué actores** empezaron a proponer soluciones a las problemáticas relacionadas con los animales en Bogotá? ¿Cuáles fueron esas **propuestas**?
7. Desde su experiencia ¿Qué rol han tenido los **académicos y formuladores** de política frente a esta(s) problemática(s)?
8. ¿Qué tanto **consenso** cree que existía entre los diferentes actores con respecto a las soluciones propuestas para abordar la(s) problemática(s)?

CORRIENTE DEL CONTEXTO POLÍTICO

9. Llama la Atención que haya existido una Bancada Animalista en el Concejo. Hasta dónde recuerda,

a) 9.1 ¿quiénes eran miembros de esa bancada?
b) 9.2 ¿qué tanto coordinaban acciones entre sí?
c) ¿cómo intentaban llegar a consensos, y sobre qué temas lo intentaban?
d) ¿Qué tanto influyeron sobre, o fueron influidos por, la Alcaldía?

10. ¿Crees usted que los períodos electorales de 2011 y 2015 aceleraron, retardaron o influyeron de alguna forma las decisiones sobre protección animal?

EMPRENDEDOR DE POLÍTICA

11. Si tuviera que listar, en orden descendente, a los tres actores clave para que haya actualmente en Bogotá una política de Bienestar y Protección Animal. ¿quiénes serían?

12. ¿Qué otros actores considera relevantes dentro de este proceso? ¿Con qué actores valdría la pena realizar acercamiento?

7.4. Anexo 4. Revisión Documental

Tabla 14. Documentos revisados para el Capítulo 4

Nombre del documento	Autor	Fecha de publicación
Movimiento antitaurino en Bogotá. Estrategias de comunicación del grupo animalista	Lorena Carolina Márquez Rojas	Mayo de 2011
Documento técnico de soporte para la construcción de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal del Distrito	Secretaría Distrital de Ambiente	Julio de 2014
Informe de Rendición de Cuentas 2014. Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 "Bogotá Humana" a diciembre de 2014	Secretaría Distrital de Ambiente	Marzo de 2015
Análisis de Actores. Política Pública de Protección y Bienestar Animal	Secretaría Distrital de Ambiente	Sin fecha
Política Pública de Protección y Bienestar Animal 2014-2038	Secretaría Distrital de Ambiente	Septiembre de 2014
Plan de Acción-Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal – PPDPYBA	Secretaría Distrital de Ambiente	Noviembre de 2015
Manifiesto de la Bancada Animalista del Concejo de Bogotá	Bancada Animalista	2015
Gestión Bancada Animalista 2012-2015	Bancada Animalista	2015
Análisis de la formulación de la Política Pública de bienestar animal en el Distrito Capital desde el contexto biocéntrico	Adriana Varela Montenegro & Juan Sebastián Anaya Aldana	2016
La protección animal en la agenda política y en las políticas públicas de Bogotá: concepciones, reflexiones y aproximaciones sobre lo sucedido entre los años 2012 y 2015	Mario Gómez Jiménez	Septiembre de 2015
Guía técnica del protocolo de acciones responsables para la comercialización de pequeños animales domésticos de compañía, en el Distrito Capital	Secretaría Distrital de Ambiente	Sin fecha
Protocolo de atención para animales de compañía bajo situación de desastres y/o emergencia en Bogotá	Secretaría Distrital de Ambiente	Sin fecha
Protocolo de atención animal	Secretaría Distrital de Ambiente	Noviembre de 2013
Taller de problemáticas bancadas	Secretaría Distrital de Ambiente	Sin fecha
Análisis a los aportes de las instituciones (cuestionario) para marco conceptual	Secretaría Distrital de Ambiente	Sin fecha

Nombre del documento	Autor	Fecha de publicación
Reunión de la bancada animalista del Concejo de Bogotá con funcionarios de la Secretaría Distrital de Salud	Bancada Animalista	Mayo de 2013
Animales rescatados al interior de las instalaciones del Concejo de Bogotá	Bancada Animalista	Sin fecha

Fuente: Elaboración propia

7.5. Anexo 5: Acciones que venían desarrollando diferentes actores en pro de la protección y bienestar animal

Tabla 15. Actores que trabajan en cada tema estratégico

Tema estratégico	Actores
Adopción	Bomberos, Fundani, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, Asociación Defensora de Animales, Equipo CES, Fundación Mia
Esterilización	Fundani, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, Asociación Defensora de Animales, Equipo CES, Fundación Mia, FEDAMCO.
Sensibilización	Fundani, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, Asociación Defensora de Animales, Equipo CES, Fundación Mia, FEDAMCO, FENALCO, Resistencia Natural, Secretaría de Educación Distrital, Plataforma Alto, Universidad de la Salle, Asociación Grupo Ecológico Animalista, Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura.
Educación	Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, Asociación Defensora de Animales, Equipo CES, Fundación Mia, FEDAMCO, Resistencia Natural, Secretaría de Educación Distrital, Plataforma Alto, Universidad de la Salle, Asociación Grupo Ecológico Animalista, Instituto Colombiano Agropecuario, Anima Naturalis, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
Capacitación	Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, Asociación Defensora de Animales, Equipo CES, Fundación Mia, FEDAMCO, Resistencia Natural, Secretaría de Educación Distrital, Plataforma Alto, Universidad de la Salle, Instituto Colombiano Agropecuario, Anima Naturalis, Amisalitre.
Vacunación	Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Asociación Defensora de Animales, FENALCO.
Rehabilitación	Fundani, Secretaría Distrital de Planeación, Universidad Nacional, FEDAMCO, Asociación Defensora de Animales, Equipo CES
Disposición Final	Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Fundani, Secretaría Distrital de Planeación, Bomberos
Incidencia en normativa	Fundani, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, Asociación Defensora de Animales, Equipo CES, FEDAMCO, FENALCO, Plataforma Alto, Universidad de la Salle, Asociación Grupo Ecológico Animalista, Secretaría General, Instituto Colombiano Agropecuario, Anima Naturalis, Bomberos, Bancada Animalista, Secretaría Distrital de Planeación
Investigación	Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, Asociación Defensora de Animales, Equipo CES, FEDAMCO, Universidad de la Salle, Asociación Grupo Ecológico Animalista, Anima Naturalis, Secretaría Distrital de Planeación, Resistencia Natural.
Control	Bancada Animalista, Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura, Instituto Colombiano Agropecuario, Universidad Nacional, Secretaría Distrital de Salud y Centro de Zoonosis.

Tema estratégico	Actores
Atención en eventos de emergencia	Bomberos, Fundani, Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, Asociación Defensora de Animales
Vigilancia	Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, Universidad de la Salle, Instituto Colombiano Agropecuario, Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura.
Atención médica (vulnerabilidad)	Equipo CES, Asociación Defensora de Animales, Univeridad Nacional, Fundani, Secretaría Distrital de Planeación.
Operativos	Fundani, Asociación Defensora de Animales, Secretaría Distrital de Salud y Centro de zoonosis, Universidad Nacional, FEDAMCO, Secretaría Distrital de Ambiente, Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura

Fuente: Secretaría de Ambiente, 2014, pp. 274-275

7.6. Anexo 6. Indicadores y metas de resultado de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal

Tabla 16. Indicadores y metas establecidos para la Política Pública de Protección y Bienestar Animal

Resultado esperado	Indicador	Meta	Responsable del indicador
Contar con un espacio de participación ciudadana en favor de la protección y el bienestar animal desde la donación altruista de aporte en trabajo	Número de voluntarios activos/número de voluntarios inscritos Número de hogares de paso operando / número de hogares de paso viables	A dic del 2023 se encuentran activos el 40% de voluntarios (300 los inscritos inscritos) A dic del 2023 se encuentran operando el 25% de los hogares de seleccionados (40 viables)	SDA
Integrar, orientar y vincular las acciones realizadas por los colectivos del Distrito en el marco de la política	Número de colectivos con acompañamiento SDA	A dic del 2023 se cuenta con 20 colectivos acompañamiento de la SDA	SDA
Promover la participación comunitaria de las personas y entidades relacionadas con la protección y bienestar animal en la escala local, para el desarrollo de sus iniciativas y la veeduría ciudadana en el seguimiento, manejo y control de recursos asignados al tema	Número de CLPYBA (Consejos Locales de protección y bienestar animal) conformados y operando	A dic del 2023 se encuentran conformados y en operación 20 CLPYBA	SDG
Garantizar la gestión de apoyo financiero para los procesos de atención a la Fauna del Distrito	Número de instrumentos económicos y financieros implementados para apoyar los procesos de atención del Distrito	A dic del 2019 y a dic del 2023 se cuentan con 2 y 3 instrumentos económicos y financieros para apoyar los procesos de PYBA	SDA
Identificar, registrar y monitorear a los animales (caninos y felinos) del Distrito Identificar, caracterizar e integrar las bases de datos disponibles (caninos y felinos) en el D. C.	% de caninos y felinos identificados con el sistema / total de caninos y felinos	A dic del 2019 y 2023 se cuenta por lo menos con el 5% y 10% de animales identificados con el sistema	SDA
Promover la salud de los animales del Distrito Capital a través de la tenencia responsable	% de la cobertura de los animales de compañía beneficiados de las campañas de salud	A dic 2019 y 2023 existe un aumento en la cobertura de animales atendidos en campaña de salud integral de 20% y 30%	SDA
Proveer un espacio adecuado para la atención integral de la fauna doméstica del Distrito Capital, liderado por la Secretaría Distrital de Ambiente	Centro Ecológico Distrital de Protección y Bienestar Animal “Casa Ecológica de los Animales”- CEA operando	A diciembre de 2018 la CEA está construida y operando	SDA
Proveer un espacio adecuado para la atención integral de la fauna Silvestre del	Centro de Recepción de Flora y Fauna Silvestre CRFFS reconstruido	A dic 2020 el Centro de Recepción de Flora Silvestre reconstruido y operando	SDA

Resultado esperado	Indicador	Meta	Responsable del indicador
Distrito Capital, liderado por la Secretaría Distrital de Ambiente			
Dotar los parques de la ciudad con espacios amigables y seguros para la recreación de los caninos	Número de zonas de Bienestar Animal funcionando	A dic del 2020 se cuenta con 3 zonas de bienestar animal funcionando en parques	IDRD
Fortalecer - garantizar los mecanismos o rutas de denuncia y atención sanción establecidas para el cumplimiento de la norma en materia de Policía sobre Protección y Bienestar Animal	Número de inspecciones de Policía para la PYBA operando	A dic del 2023 se cuenta con 13 inspecciones de Policía para la PYBA operando	SDG
Canalizar la oferta de cooperación regional, nacional e internacional para los programas de la PyBA	Número de convenios de cooperación regional, nacional o internacional (transferencia de recursos, conocimiento y tecnología) para Bienestar Animal comprometidos	A dic del 2023 se cuenta con 3 convenios cooperación para el Bienestar animal en vigencia	SDA
Las entidades y personas que utilizan animales para laborar cumplen con los estándares mínimos para el manejo de los animales	% de personas naturales y jurídicas que utilizan animales para laborar que cumplen con los estándares mínimos requeridos	A dic de 2023 el 60% de personas naturales y jurídicas que utilizan animales para laborar cumplen con los estándares mínimos para el manejo de los animales	SDA
Las entidades o prestadores de servicios animales cumplen con los estándares para el manejo de los animales	% de personas naturales y jurídicas que cumplen con los estándares definidos en la norma	A dic de 2023 el 60% de personas naturales y jurídicas prestadoras de servicios para animales cumplen con los estándares definidos en la norma	SDA
Brindar a la ciudadanía una herramienta tecnológica que promueva la protección de la fauna silvestre, fortaleciendo la eficacia de la atención en las diferentes instancias	Número de usuarios activos de un aplicativo móvil para la protección de la fauna silvestre.	A dic del 2023 se cuentan con 500 usuarios activos de un aplicativo móvil enfocado en protección de fauna silvestre	SDA
Brindar a la ciudadanía una herramienta tecnológica que promueva la protección de la fauna doméstica, fortaleciendo la eficacia de la atención en las diferentes instancias	Número de usuarios activos de un aplicativo móvil para la protección de la fauna doméstica.	A dic del 2023 se cuentan con 1000 usuarios activos del aplicativo móvil enfocado en protección de fauna doméstica	SDA
Dar a conocer procesos de investigación que contribuyan al desarrollo de buenas prácticas en la PYBA	Número de eventos científicos en torno a la biodiversidad y temas relacionados con PYBA	A dic de 2023 se realizaron 4 eventos científicos sobre PYBA	SDA

Resultado esperado	Indicador	Meta	Responsable del indicador
Promover la investigación que contribuya al desarrollo de buenas prácticas en PYBA	Número de Semilleros de investigación en PYBA Número de Grupos de estudio en PYBA	A dic de 2023 se cuenta con 4 Semilleros investigación en PYBA A dic 2023 se cuenta con 6 Grupos de estudios en PYBA	SDA
Promover la investigación académica que contribuya al desarrollo de buenas prácticas en Protección y Bienestar Animal	Número de investigaciones publicadas sobre PYBA Número de becarios para el desarrollo de investigaciones en PYBA	A dic 2023 se publican investigaciones sobre PYBA A dic 2023 se cuenta con 3 becarios para el desarrollo de investigaciones	SDA
Fomentar en las personas naturales o jurídicas que laboran con animales, capacidades que les permitan implementar prácticas fundamentadas en la PYBA	Número de capacitaciones en PYBA	A dic 2023 se realizaron capacitaciones en PYBA a personas que laboran con animales	SDA
Fomentar en estudiantes y profesionales en ciencias veterinarias y afines, capacidades que les permitan implementar prácticas fundamentadas en la PYBA	Número de capacitaciones en PYBA	A dic 2023 se realizaron capacitaciones en PYBA a estudiantes y profesionales en ciencias veterinarias y afines	SDA

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, 2015a

7.7. Anexo 7. Actores participantes en la construcción de la Política Pública

Tabla 17. Actores participantes en la construcción de la Política Pública

ENTIDAD PUBLICA	• Secretarías Distrital de Salud
	• Secretaria Distrital de Hacienda
	• Secretaria Distrital de Movilidad
	• Secretaria de Educación Distrital
	• Secretaria de Gobierno
	  o Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal
	  o Fondo de Prevención y Atención a Emergencias
	  o Policía Ambiental y Ecológica
	  o Carabineros
	  o Unidad Administrativa de Especial Cuerpo Oficial Bomberos
	• Secretaria General
	• Secretaria Distrital de Ambiente
	• Secretaria Distrital de Hábitat
	  o Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
	• Secretaria Distrital de Planeación
	• Secretaria de Desarrollo Económico
	• Sistema de Identificación y Registro de Animales de Bogotá

ORGANIZACIONES SOCIALES, ANIMALISTAS Y LÍDERES COMUNITARIOS Y CIVICOS	• Plataforma ALTO • Fundación Franz Webber • Huella Rosa • ANIMAL DEFENDERS INTERNATIONAL • REN FUNCOA • GEA • RIO SALITRE • Al Aire Libre • Resistencia Natural • GALOPE • Veeduría Súper Amigos de los Animales • Amisalitre • Comité Local de Protección Animal de Usaquén • Consejo Consultivo de Protección Animal • Federación de Entidades Defensoras de Animales y del Ambiente de Colombia • Fundación Amigos del Planeta • Fundación MIA para la salud y bienestar animal • Animal Society • Activistas de las diferentes localidades (Chapinero, Engativá, San Cristóbal, Usaquén, Kennedy, Teusaquillo) • Líderes Animalistas.

ACADEMIA	• Universidad Distrital • Universidad Nacional • Universidad de la Salle • Uniagraria • Universidad Javeriana • Fundación San Martín. • SENA • Asociación Colombiana de Médicos Veterinarios y Zootecnistas
BANCADAS ANIMALISTAS DEL CONCEJO Y CONGRESO DE LA REPÚBLICA	• Delegaciones de los partidos Progresistas • Partido Verde • MIRA • Polo Democrático • Alianza Social Indígena • Partido de La U
INTRAINS-TITUCIONAL	• Despacho • Subdirección de Silvicultura, Flora y fauna Silvestre • Subdirección de Políticas y Planes Ambientales • Subdirección Financiera • Oficina de Participación, Educación y Localidades • Oficina Asesora de Comunicaciones
ACTIVIDAD ECONOMICA	COMERCIO DE ANIMALES DE COMPAÑÍA, ACCESORIOS E INSUMOS
	• Cachorros y cachorritos SA • Concentrados en Rancho • Zoetis SAS • Clínica Veterinaria Dover • Animalia Pet store

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, s.f.

7.8. Anexo 8. Problemáticas identificadas por los actores participantes en las mesas de trabajo

Tabla 18. Lista de problemas identificados por los actores en las mesas de trabajo

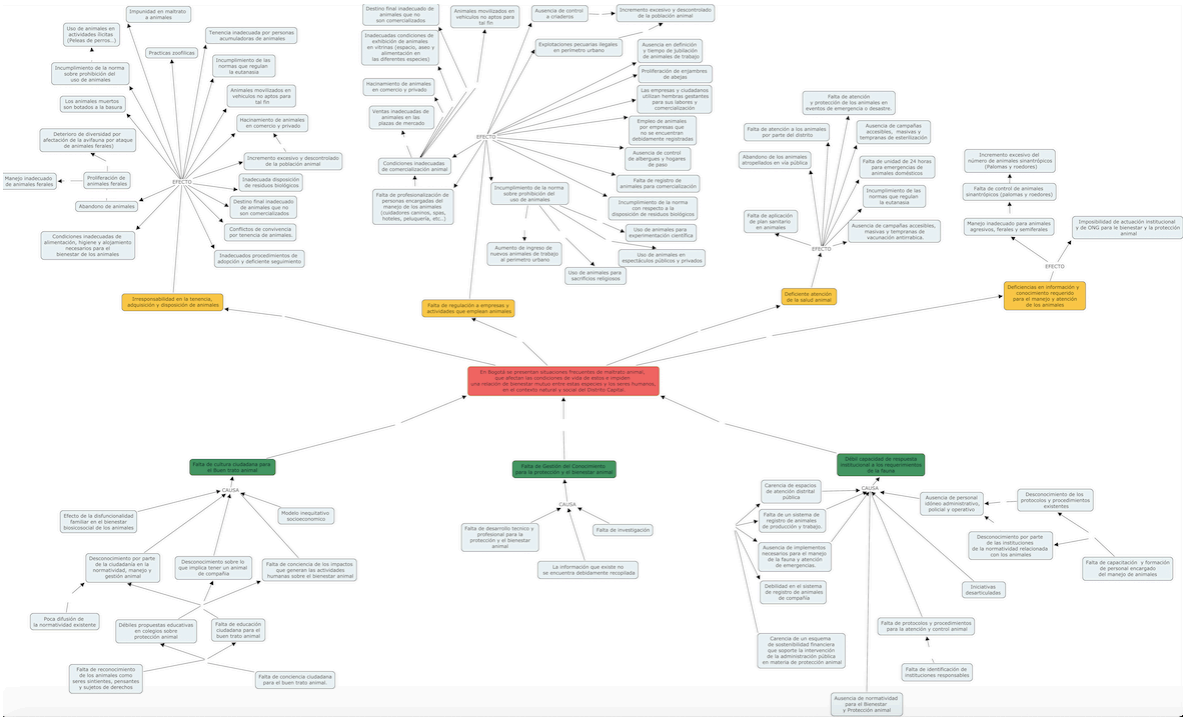
	Lista de Problemas
1	Hacinamiento de los animales
2	No se suministra la alimentación adecuada a los animales
3	Exhibición de animales en vitrinas
4	Falta de limpieza en las jaulas
5	Ventas de animales en plazas de mercado

Lista de Problemas	
6	Criaderos ilegales en perímetro urbano
7	Los comerciantes de animales no se preocupan porque los animales vayan a vivir en un buen sitio
8	Las personas que compran y/o adoptan animales no tienen claro lo que implica esto
9	Falta de cuidado de salud y sanidad que requiere un animal
10	Algunas especies se escapan y por descuido de sus propietarios
11	Los animales que no son vendidos se sacrifican
12	Los animales muertos son botados a la basura
13	Ausencia de campañas accesibles, masivas y tempranas de vacunación
14	Ausencia de campañas accesibles, masivas y tempranas de esterilización
15	Aumento desmedido y descontrolado de la población
16	Presencia de animales de producción en el área urbana
17	Aumento de ingreso de nuevos animales de trabajo al perímetro urbano
18	Ausencia de procedimientos y sanciones efectivas por maltrato animal
19	Carencia de un sistema de identificación, registro y seguimiento
20	Falta de unificación de un protocolo de adopción y carencia de seguimiento
21	Desatención a animales atropellados y golpeados
22	Conflictos de convivencia por tenencia de animales
23	Uso de animales en espectáculos públicos e itinerantes
24	Falta de capacitación y formación de personal para la gestión animal
25	Espacios inadecuados para el transporte de animales
26	Falta de capacitación de las personas que atienden animales
27	Carencia de protocolos de atención y protección de los animales en eventos de emergencia o desastre
28	Ausencia de persona idóneo (administrativo y policial) cualificado para el manejo de la fauna
29	El personal de las entidades administrativas y policiales es insuficiente para el manejo y atención de la fauna
30	Las entidades encargadas de la fauna en el Distrito no cuentan con los implementos necesarios para su atención
31	Desconocimiento por parte de la ciudadanía y de la institucionalidad en la normatividad de manejo y gestión animal
32	Falta de educación ciudadana para el buen trato animal
33	Carencia de gestión del conocimiento, investigación, ciencia y tecnología para el bienestar y la protección animal
34	Carencia de un esquema de sostenibilidad financiera que soporte la intervención de la administración pública en materia de protección animal
35	Prácticas zoofílicas con animales
36	Carencia de protocolos de manejo adecuado para animales agresivos
37	Falta de control y carnetización de personas cuidadoras de caninos
38	Carencia de espacios de atención distrital pública
39	Demores en los tiempos de respuesta a emergencia
40	Falta de unidad 24 horas para emergencias de animales domésticos
41	Uso de animales para sacrificios religiosos
42	Uso de animales para experimentación científica
43	Aumento de animales abandonados
44	Las empresas utilizan hembras gestantes para sus labores
45	Empleo de animales por empresas que no se encuentran debidamente registradas
46	Carencia de regulación sobre el tiempo de jubilación de animales trabajadores
47	Ausencia de regulación de albergues y hogares de paso
48	Débiles propuestas educativas para la protección animal en colegios
49	Falta de apoyo ciudadano para la protección animal
50	Falta de normatividad para la protección y el bienestar animal

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, 2014, pp. 190-192

7.9. Anexo 9. Árbol de problemas construido en el proceso de formulación de la Política Pública

Gráfico 10. Árbol de problemas de la política pública



Fuente: Secretaría de Ambiente, 2014, p. 197

7.10. Anexo 10. Acciones del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 relacionadas con protección y bienestar animal

Tabla 19. Metas de Plan de Desarrollo relacionadas con la promoción de bienestar animal en el marco del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016

Meta de Plan de Desarrollo	Indicador	Entidad responsable	Total Presupuesto (En millones $)
Sustituir por lo menos el 50% de los vehículos de tracción animal	Porcentaje de vehículos de tracción animal sustituidos	Secretaría Distrital de Movilidad	$ -
Realizar acciones de IVC en el 100% de los establecimientos públicos y privados que hagan uso de animales en cualquier actividad comercial	Porcentaje de acciones IVC en establecimientos públicos y privados realizadas	Secretaría Distrital de Salud	$ 1.064,00
Vacunar el 10% anual del total de la población de caninos y felinos	Porcentaje anual de población de caninos y felinos vacunados	Secretaría Distrital de Salud	$ 2.428,00

Meta de Plan de Desarrollo	**Indicador**	**Entidad responsable**	**Total Presupuesto (En millones $)**
Identificar y registrar el 10% anual del total de la población de caninos y felinos	Porcentaje de población de caninos y felinos identificada y registrada	Secretaría Distrital de Salud	$ -
Poner en marcha un centro de protección y bienestar animal	Centro de protección animal en funcionamiento	Secretaría Distrital de Ambiente	$ 44.001,00
Implementar una política pública de protección de la fauna doméstica	Porcentaje de implementación de la política	Secretaría Distrital de Ambiente	$ 1.5050, 00
TOTAL			**$ 48.998,00**

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, 2014, p. 91