

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio

Convocatoria 2011-2013

Tesis para obtener el título de maestría en Economía y Gestión Empresarial

Proceso de descentralización de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y su
incidencia en el fortalecimiento de las escuelas de conducción

Myrian Alexandra Medina Tapia

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Juan Fernández y Roberta Curiazi

Quito, noviembre 2019

Dedicatoria

Dedico esta tesis a mis queridos padres Gonzalo y Myrian.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	4
Marco Teórico y Metodológico	4
1.1 Teoría Actor - Red	4
1.2. Sociología de la Tecnología	7
1.2.1. Grupos sociales relevantes y flexibilidad interpretativa.....	15
1.2.2. Marco tecnológico.....	16
1.2.3. Ensamble socio-técnico.....	17
1.3. Las Pymes y las regulaciones.....	18
1.4. Desarrollo potencial de las PYMES.....	19
1.5. Adaptación de las PYMES a las regulaciones	22
Estudios de Percepción Empresarial	22
Estudios de Costo de Cumplimiento de las Regulaciones	23
Estudios cualitativos de cumplimiento y adaptación de las Pymes	24
1.6. Las Pymes y las barreras de entrada.....	26
Capítulo 2	30
Descentralización de competencias.....	30
2.1. Proceso de descentralización de competencias	30
2.2. Efectos de la descentralización de competencias.....	36
2.2.1. Análisis socio-técnico de los efectos de la descentralización de competencias	36
Flexibilidad interpretativa	37
Controversias y Clausura	39
La Agencia Nacional de Tránsito	39
Los Gobiernos Autónomos Descentralizados	39
Las Escuelas de Conducción.....	39
Marco Tecnológico	40
2.2.2. Las Regulaciones y el desarrollo de las PYMES	41

Análisis cualitativo de la percepción empresarial	42
Capítulo 3	44
Las Pequeñas y Medianas Empresas	44
3.1. Afectación de las regulaciones a las Pymes	44
3.2. Reformas de tipo regulatorio o legal	48
Conclusión.....	51
Lista de referencias.....	53

Ilustraciones

Figuras

Figura 1. Salario Mínimo del Ecuador.....	49
---	----

Tablas

Tabla 1. Desarrollo potencial de las firmas y de los individuos.....	20
Tabla 2. Marco para el desarrollo potencial de la Pymes y de los individuos.....	21
Tabla 3. Afectación de las regulaciones a las Pymes.....	48

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Myrian Alexandra Medina Tapia, autora de la tesis “Proceso de descentralización de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y su incidencia en el fortalecimiento de las escuelas de conducción” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Economía y Gestión Empresarial concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, octubre 2019



Myrian Alexandra Medina Tapia

Resumen

El problema de investigación de esta tesis es determinar si las acciones llevadas a cabo por la Agencia Nacional de Tránsito en relación al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y los problemas de interoperabilidad de las instituciones involucradas en el proceso, han afectado el desarrollo y el fortalecimiento de las Escuelas de Conducción. El estudio consistió en el análisis del proceso de descentralización de las competencias de la ANT, las regulaciones emitidas desde la Entidad de Control y su afectación a las PYMES a cargo de la realización de los cursos de conducción para los choferes profesionales y no profesionales del país. Se determinó que la dificultad que tuvo el Gobierno Central para tomar la decisión de descentralizar hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados las competencias del control y regulación de las escuelas de conducción fue determinar si estos estaban preparados para asumirlas y si la gestión de las mismas y la provisión del servicio debía ser dada por un privado, el cual debía ser controlado por el GAD. Analizar el impacto que puede tener en la ciudadanía la acreditación de pequeñas y medianas empresas ineficientes, que no estén en capacidad de brindar el servicio y cuya ineficiencia pueda causar la pérdida de vidas humanas, fueron factores que se consideraron al tomar la decisión. El resultado de esta investigación concluyó que las regulaciones afectaron negativamente a las PYMES. Se crearon oligopolios, se subieron las barreras de entrada y se repartió el mercado entre las grandes empresas y los Sindicatos de Choferes. El proceso de descentralización de competencias relacionadas al tránsito, transporte y seguridad vial no incidió en el fortalecimiento de las Escuelas de Conducción.

Agradecimientos

A María Belén Albornoz por su apoyo y dedicación constante para que este manuscrito pudiera ser una realidad.

Introducción

Antecedentes

De las investigaciones realizadas hasta el momento no existen estudios en Ecuador sobre el Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y como éstos se ven afectados por la descentralización de las competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD'S y la interoperabilidad con Instituciones como la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Ecuador. Esto ha generado una problemática de investigación sobre las acciones llevadas a cabo por la Agencia Nacional de Tránsito en relación al proceso de transferencia de competencias a los GADs, los problemas de interoperabilidad de las instituciones involucradas en el mismo y la afectación al desarrollo y fortalecimiento de las Escuelas de Conducción.

Justificación

Esta investigación es relevante porque generará un conocimiento que podrá ser utilizado por los tomadores de decisión como referente para la mejora de la política pública de la gestión del tránsito en el Ecuador.

Este problema de investigación será analizado en varios niveles, los mismos que intentarán explicar cuáles son las barreras a las que se enfrenta la gestión del tránsito desde aristas fundamentales como son la interoperabilidad de las instituciones que deben gestionar el tránsito y la yuxtaposición de competencias; y como éstas han afectado el crecimiento y desarrollo de las escuelas de capacitación de conductores para convertirlas en PYMES exitosas.

Problema de Investigación

Uno de los objetivos del Gobierno Nacional es asegurar que la ciudadanía ecuatoriana tenga acceso a medios de transporte seguros, que garanticen su integridad física. Es por este motivo que se han emitido regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, con el fin de asegurar su cumplimiento (Ley Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su reglamento).

A partir del 29 de marzo del 2011, en que se publicó la nueva Ley de Tránsito del Ecuador y su reglamento vigente, y se asignaron competencias a varias Instituciones como el MTOP, ANT, CTE y a los GAD'S, relacionados al Transporte Terrestre, Tránsito y a la Seguridad Vial, es necesario hacer un análisis muy detallado del impacto que han tenido las medidas adoptadas en la sociedad ecuatoriana.

La Agencia Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (ANT) no ha podido establecer procesos de control a nivel nacional en la generación de permisos de conducir a nivel de individuos y empresas, y permisos de operación a empresas y cooperativas de transporte terrestre, ya que la información de la que dispone es incompleta, está dispersa en los sistemas informáticos AXIS y SITCON, y es producto de la corrupción que se ha generado en la Agencia, debido a que ha sido una institución muy politizada.

Cabe mencionar que la información relacionada al tránsito, que proporcionó la Policía Nacional en junio del 2011 a la ANT mediante la entrega de las bases de datos que contienen las licencias de conducir y los datos sobre los autos matriculados en el país, no incluyó la información de la Provincia del Guayas, ya que ésta seguía siendo administrada por la Comisión de Tránsito del Ecuador, antes Comisión de Tránsito del Guayas, CTG. Vale recalcar que la ANT no disponía de una base de datos actualizada de las contravenciones de tránsito, ya que este proceso seguía a cargo de la Policía Nacional y de la CTE.

Los esfuerzos realizados por la ANT para establecer y definir normas y reglamentos para la creación y el mantenimiento de las escuelas de conducción, y llevar a cabo procesos como la re-categorización de choferes profesionales, han permitido determinar si los conductores son aptos para conducir, luego de haberlos sometido a las pruebas teóricas, prácticas y psicomotoras.

En base a lo anteriormente mencionado, el problema de investigación de esta tesis es determinar si las acciones llevadas a cabo por la Agencia Nacional de Tránsito en relación al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los problemas de interoperabilidad han afectado el desarrollo de las Escuelas de Conducción.

Objetivo General

Analizar el proceso de descentralización de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADs y su incidencia en el fortalecimiento de las escuelas de conducción.

Objetivos Específicos

1. Explicar el proceso de descentralización de competencias como contexto para el desarrollo de las Escuelas de Conducción como PYMES exitosas.
2. Analizar los efectos del proceso de descentralización en el desarrollo de las Escuelas de Capacitación.

¿Hipótesis y pregunta principal de investigación?

El problema de investigación de esta tesis es determinar si las acciones llevadas a cabo por la Agencia Nacional de Tránsito en relación al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los problemas de interoperabilidad han afectado el desarrollo de las Escuelas de Conducción.

Esta investigación es la conjugación del análisis teórico con las entrevistas relevantes semiestructuradas a los ejecutivos a cargo de las escuelas de conducción sobre el tema en cuestión, organizada de la siguiente manera: en el primer capítulo se define el marco teórico y metodológico en el que se sustenta la tesis y se examina a las pequeñas y medianas empresas dentro el análisis socio-técnico; en el segundo capítulo se describe el proceso de descentralización de competencias de la Agencia Nacional de Tránsito a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus efectos en las escuelas de conducción; y en el tercer capítulo se estudian los efectos de las regulaciones en las PYMES ecuatorianas.

La investigación cualitativa es la metodología que se utilizó para realizar esta tesis. Se emplearon instrumentos de investigación como los cuestionarios, las encuestas y se efectuaron entrevistas semiestructuradas a los ejecutivos a cargo de las escuelas de conducción.

Capítulo 1

Marco Teórico y Metodológico

1.1 Teoría Actor - Red

La metodología de análisis que se ha utilizado para rastrear los actores en el proceso de descentralización es la TAR (Teoría Actor - Red). Esta teoría se origina en los años setenta y ochenta del pasado siglo XX como un desarrollo en el dinámico panorama de los estudios sociales sobre ciencia y tecnología del momento. La sociología del conocimiento científico de Edimburgo y Bath, la antropología de laboratorio y los nuevos enfoques en historia de la ciencia y la tecnología son el contexto en el que aparecen en París los primeros casos de estudio con la metodología del actor-red.

La teoría del actor-red se reinventa en el marco de herramientas que ofreció el post estructuralismo francés. Metodológicamente la TAR permite rastrear procesos, actores, instrumentos de política y organizar la evidencia empírica alrededor de un fenómeno específico. Es por esta razón que, en el ámbito del trabajo, se ha utilizado la TAR para explicar el proceso de descentralización de las competencias la ANT, puesto que va más allá de un simple análisis documental. La TAR explica cómo un actor es, a su vez, un “actor-red”: es de forma simultánea tanto un actor cuya actividad es crear redes de elementos heterogéneos, como una red, que es capaz de redefinir y transformar aquello de lo que está conformada” (Callon 1987: 93). Los actores y las redes se unen entre sí, en procesos paralelos, en los que el actor actúa como una red. De este modo se tomó en cuenta la ANT como actor inicial para llegar, a través de su rastro, a las PYMES vinculadas a la capacitación de conductores profesionales y no profesionales, y a los efectos de la descentralización.

Se consideró a la TAR para el análisis realizado, debido a que permite hacer un relato minucioso sobre cómo se producen las relaciones y la forma en que se vinculan constantemente los procesos y las entidades entre sí para crear nuevas relaciones. La forma en que describe las mediaciones, su escepticismo filosófico, y la vehemencia con la aptitud inesperada de lo empírico, es algo fundamental en esta teoría. No implica un marco único, sino más bien un punto inicial desde el

cual se parte para analizar los cambios o transformaciones de un objeto, y entender cómo se crean y se acaban las relaciones.

Callon y Latour definen a un actor como “cualquier elemento que reorganiza el espacio alrededor suyo, hace que otros elementos dependan de él y traduce su voluntad en un lenguaje propio” (Callon y Latour, 1981: 286). La TAR es una teoría de la acción y, en este sentido, la acción se concibe como la construcción dirigida de relaciones en el mundo real, las cuales construyen una red: series de interconexiones que constituyen la acción (Brunn y Hukkinen, 2008).

Según la TAR, para que una acción ocurra y tenga éxito, los actores deben organizar las identidades, los pensamientos y el comportamiento de otros actores y procesos, lo que permite entender los instrumentos de clausura y de construcción de los sistemas y modelos tecnológicos y socio-técnicos; a más de la acción a nivel de institucional, ya que no es lógico que grupos y organizaciones sociales, tengan intereses lógicamente similares. La traducción es una herramienta que permite a los actores cambiarse a sí mismos, modificando su identidad y la de otros (Latour, 2005). La Agencia Nacional de Tránsito funciona así como uno de los actores relevantes de la red que alinea y coordina los intereses de otros actores, como los GADs, la policía nacional, el sindicato de choferes profesionales, o las escuelas de conducción.

El término “actor-red” implica entonces, pensar en la red que constituye la habilidad de actuar del actor. La acción depende de varios factores, cuya fortaleza individual es distinta. La fuerza de los actores se incrementa a medida que ganan credibilidad como voceros de una jerarquía táctica de personas, organizaciones, objetos, y procesos y se debilitan cuando sucede lo contrario, como es el caso de la Agencia Nacional de Tránsito a partir de la regulación que inicia la descentralización de competencias.

Latour (2005) indica que se rastrea un actor-red cuando en una investigación se decide reemplazar actores de cualquier tamaño por sitios locales y relacionados. La red explica los medios, los rastros, las huellas y los caminos, a través de los cuales se lleva información al interior de estos lugares y, una vez que estos se transformen, se los dispara hacia afuera de sus paredes.

Law (1999: 10) considera que la TAR es diaspórica: “se ha esparcido, y a medida que se ha esparcido se ha traducido a sí misma hasta alcanzar la novedad; a decir verdad, se ha traducido a muchas cosas que son nuevas y diferentes entre sí”.

De acuerdo con Latour (2005: 11), un análisis podrá considerarse TAR si su objetivo no es la deconstrucción, sino la recomposición de lo social. La TAR no ha de confundirse con la crítica de las grandes narrativas, porque su objetivo no es de construirlas o destruirlas, sino más bien comprobar cuáles son las nuevas instituciones, procedimientos y conceptos capaces de reconectar lo social.

La descentralización de competencias de la ANT a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADs, implicó una serie de cambios en las regulaciones que norman procesos a nivel político, legal, económico y de gestión operacional en todos los actores de esta red, constituida por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, la Policía Nacional, la Comisión de Tránsito del Ecuador, los GADs, las Escuelas de Conducción y los Sindicatos de Choferes Profesionales.

La ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y todos sus reglamentos, intermedian la relación existente entre la ANT y los conductores profesionales y no profesionales, y establecen los límites de la misma. Además de intermediar la relación existente entre las Pymes objeto de este estudio, que son las Escuelas de Conducción, los conductores y la ANT. Las leyes regulatorias del tránsito existentes permiten que las Escuelas entren en funcionamiento o dejen de existir, se adapten al mercado, sean competitivas, se gestionen y adopten procesos y procedimientos definidos en base a estrategias y presiones políticas de grupos de poder cercanos al régimen de turno.

Callon (1992) distingue dos niveles de elementos constitutivos de una red tecno-económica: intermediarios y actores. Los intermediarios son puestos en circulación, en las diversas interacciones de la red y es definido como cualquier cosa que pasa de un actor a otro, y que constituye la forma y la sustancia de la relación construida entre ellos. Cada intermediario describe y da forma a una red en la cual es el medio y a la cual otorga orden.

Según Callon, los tipos de intermediarios son:

- a) textos: reportes, libros, artículos, patentes, notas
- b) artefactos tecnológicos: instrumentos científicos, máquinas, robots, bienes de consumo
- c) seres humanos y sus habilidades [*skills*]: conocimientos, *know-how*
- d) dinero, en todas sus diferentes formas

Un ejemplo de cómo afectan las regulaciones a los diferentes actores que son parte de este proceso son las restricciones existentes en las leyes de tránsito. En el caso específico de los conductores y los controles existentes para evitar que conduzcan si tienen un nivel de alcohol en la sangre superior al límite permitido. Esta regulación, implica la adquisición de equipos por parte de la Policía Nacional, la CTE y de los GADs que aceptaron las competencias, para analizar estos valores; y la pérdida de puntos en sus licencias como consecuencia de la violación de esta norma. Las Escuelas de Conducción deben dictar cursos de capacitación a los conductores profesionales y no profesionales para que estos puedan recuperar los puntos perdidos en su licencia. Este proceso es a su vez regulado por otro reglamento que indica la forma en que este debe ser realizado. Los puntos recuperados deben ser almacenados en las bases de datos de la ANT, CTE y GADs, para de esta forma habilitar a los conductores en caso de haber perdido la totalidad de puntos. A estas bases de datos acceden los GADs y la Policía Nacional cuando verifican la información de las licencias de conducir de los conductores.

Latour (2007: 70) afirma que la acción se “cambia o se delega a diferentes tipos de actores, los cuales están dispuestos a transportar la acción conjuntamente a través de otros modos de acción, otros tipos de fuerzas.” Un ejemplo es una licencia de conducir, que es el resultado de la acción de varias instituciones del Estado, la Policía Nacional, la Comisión de Tránsito del Ecuador, la propia Agencia Nacional de Tránsito y la información almacenada en sus sistemas de archivos y bases de datos, y de pymes como las escuelas de conducción que forman a los conductores para que obtengan este documento.

1.2. Sociología de la Tecnología

El marco teórico que sustenta esta investigación se fundamenta en la construcción social de la tecnología desde el principio de simetría general. David Bloor (1976) desarrolló el principio de simetría e indiferenciación entre lo social y lo tecnológico; según éste, la Sociología del

Conocimiento Científico debe utilizar el mismo tipo de causas para explicar tanto el conocimiento falso como el verdadero: las sociales.

David Bloor es el autor más conocido de una corriente de pensamiento formada por sociólogos e historiadores de la ciencia que a finales de los años sesenta surge en la Universidad de Edimburgo. Este grupo puso en marcha un programa de investigación que consideraba que la relación entre ciencia y sociedad era mucho más estrecha de lo que suponían las perspectivas tradicionales del neopositivismo y el racionalismo crítico. Con el objetivo de examinar el propio proceso de producción de la ciencia se establecieron cuatro principios metodológicos. El primero se denominó principio de causalidad. Según este principio las ciencias sociales pueden explicar el conocimiento científico del mismo modo que las naturales explican sus fenómenos, a través de causas y de un modo científico. El segundo es el principio de imparcialidad. El analista social puede explicar tanto el error, la mala ciencia, las creencias, como la verdad, la ciencia exitosa. El tercero es el de simetría, se utiliza el mismo tipo de causas para explicar tanto el conocimiento falso como el verdadero. Y, por el último, se formula el principio de reflexividad: los patrones de explicación de la sociología que analiza el conocimiento científico se puede aplicar a su propio análisis. Puede decirse que hay un antes y un después del principio de simetría. Antes de Bloor, el problema del conocimiento se resuelve con una separación de contextos. Existe un contexto de justificación que es el apropiado para resolver cuestiones referentes a la verdad del conocimiento y un contexto de descubrimiento, que es el adecuado para la sociología, disciplina a la que sólo se considera capacitada para explicar los errores (Domènech y Tirado, 1998: 16).

Thomas (2008), indica que “este principio de simetría sostiene la imparcialidad respecto de la verdad o falsedad de las creencias científicas por parte de los sociólogos que analizan los desarrollos científicos”. Además nos permite trabajar el problema de investigación sin diferenciar entre la agencia de los actores humanos y no humanos, lo cual nos resulta indispensable para explicar la agencia que tienen ciertos artefactos como normativas, bases de datos, sistemas de software y regulaciones en general.

(Fernández Zubieta 2009, 696) indica:

La teoría del actor red trata de abordar este problema invirtiendo la cuestión y analizando los intereses como una consecuencia, más que una causa de la acción científica. Traslada la cuestión de las creencias de los científicos a la construcción de los hechos científicos. Para hacer esto, la teoría del actor-red establece la importancia de la acción no en las intenciones de los actores sino en las posiciones que los actores ocupan en las redes. Desde este punto de vista, la acción es resultado del poder de la red. Esta orientación ofrece a este enfoque la posibilidad de ampliar el espectro de la agencia a actores no-humanos o «actantes», porque la agencia no es una cuestión de intención sino más bien de atribución. Sin embargo, esta concepción más amplia de la agencia como una cuestión de atribución ha creado otros problemas para la contribución de la sociología de la ciencia al análisis de la política científica. Si los actantes sólo orientan y dan sentido a sus acciones de acuerdo a sus posiciones en las redes, no hay lugar para la intencionalidad y responsabilidad de sus acciones. Los científicos sólo son replicantes del poder de la red y sólo buscan aumentar el poder de su posición en la red. La respuesta sería abrir este acercamiento a un enfoque más clásico del análisis del poder que atribuya a las acciones y significados de los actores más alternativas de las que provienen de las redes en la que se encuentra subsumidos.

Henrik Bruun y Janne Hukkinen indican que la “Construcción Social de la Tecnología” (CST) fue desarrollada en los primeros años de la década de 1980 por Trevor Pinch y Wiebe Bijker (Pinch y Bijker, 1984; Pinch, 1996; Pinch y Bijker, 1987). Pinch y Bijker modelaron su aproximación sobre la base de la Sociología del Conocimiento Científico (SCC). La SCC criticaba la vieja sociología de la ciencia institucional que hacía eje en la distinción entre el contexto social e institucional de la producción científica por evitar abrir la “caja negra” de la ciencia, es decir, por no haber transformado los contenidos de la ciencia en objeto de análisis de la sociología. De esta forma se les otorgaba a los científicos naturales y a los filósofos el monopolio de la explicación sobre el éxito o el fracaso de los experimentos, pruebas, categorizaciones, conceptos, teorías, métodos, etc.

Henrik Bruun y Janne Hukkinen indican que la aproximación CST asume que el cambio tecnológico – incluso al nivel de las soluciones de los ingenieros y del diseño – se encuentra determinado por procesos sociales más que por cualquier “lógica tecnológica” interna. Quienes proponen este enfoque argumentan que los criterios de funcionalidad tecnológica poseen un origen social. De tal modo, la aproximación CST cuestiona las explicaciones “ingenuas” del éxito

de los artefactos técnicos; es decir, a aquellas que afirman que la adopción de los nuevos artefactos técnicos se debe a que *funcionan mejor* (Pinch y Bijker, 1984; Pinch, 1996; Pinch y Bijker, 1987).

Así, para Bijker (1995) la sociedad es un tejido sin costuras, esto es, la sociedad está estructurada tecnológicamente y la tecnología está construida socialmente. Por tanto, no se puede distinguir *a priori* qué es más social o qué es más tecnológico. Así la sociedad moderna no está hecha de distintas piezas científicas, económicas, tecnológicas o sociales. Esos “dobletes” pueden ser vistos como hechos por los actores o por los analistas.

La construcción social de la tecnología resulta particularmente útil para entender el cambio institucional en la gestión del tránsito, puesto que éste se lleva a cabo en dos niveles, el social y el tecnológico. Este cambio en la gestión supone, por una parte, una autonomía de la tecnología y de la regulación (la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial) y, por otra, el cambio cultural, normativo, institucional y social que conlleva la aplicación de la regulación. Así, la gestión del tránsito puede ser considerada en sí misma un artefacto socio-técnico que implica una capa social que interactúa con una capa tecnológica. La parte más difícil de este tipo de análisis, señala Pinch (1997), es demostrar la manera en que los artefactos contienen a la sociedad inmersa en ellos, mediante una operación heurística, de base empírica: “abrir la caja negra de la tecnología”.

Las teorías sustantivas que guían esta investigación son: grupos sociales relevantes (Pinch y Bijker), flexibilidad interpretativa (Thomas), función (Bijker), controversias (Pinch y Bijker) y clausura (Bijker).

El uso del concepto de *grupo social relevante* es bastante frontal. La frase es utilizada para denotar instituciones y organizaciones, así como grupos de individuos organizados o desorganizados. Los miembros de un determinado grupo social comparten el mismo conjunto de significados, vinculados a un artefacto específico.¹ Para definir qué grupos sociales son relevantes,

¹ No hay una receta de cocina para identificar un grupo social. Instrumentos cuantitativos utilizando citas pueden ser de alguna ayuda en ciertos casos. Se requiere más investigación para desarrollar operacionalizaciones de la noción de “grupo social relevante”. Véase también Law (1987) acerca de la demarcación de redes y Bijker.

primero debemos preguntar si el artefacto posee algún significado para los miembros del grupo social que se analiza.

Por grupos sociales relevantes entenderemos los grupos de actores que se identifican mutuamente y que tienen la capacidad de significar al artefacto socio-técnico (Pinch y Bijker, 2008). Entre los grupos de actores que hemos identificado están la propia Agencia Nacional de Tránsito, la Policía Nacional, la Comisión de Tránsito del Ecuador, los GADs, el Sindicato de Choferes Profesionales y las Escuelas de Conducción.

La flexibilidad interpretativa se refiere a cada uno de los significados que los grupos sociales relevantes generan sobre el artefacto (Thomas, 2008), así para cada grupo social identificado la gestión del tránsito tiene unas connotaciones propias. Por ejemplo, para la Policía Nacional el tránsito tiene que ver con la gestión de contravenciones y accidentes, y para la Comisión de Tránsito del Ecuador la gestión tiene un énfasis en el control de las carreteras. De este modo, la gestión del tránsito no es significada de igual manera por cada uno de los actores, todo lo contrario: esta diversidad de sentidos nos ayuda a comprender cómo cada uno de ellos crea unos problemas específicos y unas estrategias diferenciadas para resolverlos.

Mientras los grupos sociales relevantes y la flexibilidad interpretativa se centran en el artefacto socio-técnico, el marco tecnológico nos permite sistematizar los problemas y las soluciones que cada uno de los grupos produce con respecto a la gestión del tránsito. En este nivel podremos explicar cómo funciona el poder, qué grupos sociales relevantes se vuelven dominantes y cómo intentan disminuir la flexibilidad interpretativa de los otros para alinearlos a sus propósitos. Tal es el caso de la Agencia Nacional de Tránsito, que tiene como objeto liderar la gestión del tránsito en el Ecuador. Puesto que la Agencia Nacional de Tránsito no ha logrado la interoperabilidad esperada, vemos que es necesario identificar cuáles son las controversias que impiden que la flexibilidad interpretativa disminuya. Por ello esta noción nos resulta básica para desarrollar nuestro trabajo investigativo. Cuando las controversias subsisten, entonces no se logra la estabilización y clausura del sentido del marco tecnológico.

La Sociología de la Tecnología es según Bijker:

El *stuff* [relleno, materia] de la invención de la lámpara fluorescente fue tanto económico y político como eléctrico y fluorescente. Permítasenos llamar socio- tecnología a ese *stuff*. Las relaciones que analicé han sido simultáneamente sociales y técnicas. Las relaciones puramente sociales sólo pueden ser encontradas en la imaginación de los sociólogos, relaciones puramente técnicas sólo se encuentran en el terreno de la ciencia-ficción. Lo técnico es socialmente construido y lo social es tecnológicamente construido. Todos los ensambles estables son estructurados al mismo tiempo tanto por lo técnico como por lo social (Bijker 1995, 273).

En el caso específico de la Agencia Nacional de Tránsito su ineficiencia técnica es consecuencia de la tensión existente entre los grupos sociales relevantes que han ejercido su poder para impedir la construcción social de sistemas tecnológicos que solucionen los problemas existentes, ya que de esta forma pueden mantener el control de una institución caótica y altamente politizada.

La forma como los procesos sociales influyen en la tecnología es explicado a través del constructivismo radical. Pinch (1997) considera que todo el trabajo que ha realizado la sociología de la ciencia, para dar un significado a la tecnología y a los hechos que ocurren cuando ésta funciona, ya sea por procesos de diseño de ingeniería y pruebas, constituye una construcción social. Esta definición contradice las ideas del determinismo tecnológico, que sitúan al desarrollo tecnológico bajo su propia lógica interna.

... Y desde la corriente constructivista, la tecnología no es considerada autónoma, externa, ni independiente de su contexto social. El desarrollo tecnológico no sigue una lógica inherente, lineal y unidireccional, si no contingente y multidireccional respecto al entorno social en el que se inscribe. De modo, que no funciona de acuerdo a un proceso mecanicista unívoco causa-efecto. El desarrollo tecnológico es fruto de la interacción constante entre aspectos técnicos y sociales. (Jorge, 2015) <https://sociotecn7.wordpress.com/about/>

Thomas Hughes define a los “sistemas tecnológicos” de dos tipos: aquellos que solucionan problemas o satisfacen objetivos haciendo uso de los medios disponibles y aquellos que contienen complejos componentes orientados en términos problema-solución. Estos componentes son artefactos físicos, científicos y legislativos entre otros. Las leyes regulatorias son ejemplos de

componentes legislativos, ya que son socialmente construidos y adaptados de forma sistémica (Hughes, 1987).

La dinámica sistémica, antes que los elementos aislados, permite comprender la orientación y alcance de los procesos de cambio tecnológico. Así, un artefacto, tanto físico como no físico, funcionando como componente de un sistema, interactúa con otros artefactos. Los artefactos contribuyen directa o a través de otros componentes a los objetivos generales del sistema. Debido a esto, si un componente es removido de un sistema o si sus características cambian, los otros artefactos en el sistema alterarán sus características en consonancia.

Hughes considera que los sistemas tecnológicos pueden depender del entorno o este de ellos. Los individuos y los grupos debido a que no son construidos y tienen una libertad distinta a la de los artefactos. El abordaje en los sistemas tecnológicos es el hilo conductor que permite entender la construcción social de la tecnología, mediante operaciones racionales, sin enfocarse únicamente en lo económico, tecnológico o político, y circunscrito a una empresa o un laboratorio de investigación (Hughes, 1987).

Bijker, indica que la construcción social de la tecnología describe las relaciones socio-técnicas así: los conceptos teóricos deben ser tan diferentes entre sí, como lo son las actividades de los actores y sin costuras así como el tejido donde estos se aplicarán. El marco conceptual que existe no exige que se preconice patrones sociales, tecnológicos o científicos (Bijker, 1993). Bijker intenta explicar que el desarrollo tecnológico se compone piezas de distinta índole, económicas, sociales, tecnológicas y políticas que se mezclan entre sí, y que forman un tejido único. En el caso de la ley de tránsito es un componente del sistema de tránsito del Ecuador y es el resultado del análisis de los problemas sociales del país, de la presión política de los grupos relevantes que ejercen su poder para lograr sus objetivos, y obtener mayor rentabilidad en sus negocios.

Para Bijker, el “funcionamiento” o “no-funcionamiento” de un artefacto es una evaluación socialmente construida, antes que una derivación de las propiedades intrínsecas de los artefactos. A través del concepto de flexibilidad interpretativa, Pinch y Bijker (1984) extienden el principio de simetría para argumentar que el “funcionamiento” de las máquinas debe ser analizado simétricamente. El funcionamiento de una máquina no debe ser considerado como la causa de su

éxito sino como el resultado de haber sido aceptada por grupos sociales relevantes (Bijker, 1993:119).

La construcción social de un artefacto es resultado de dos procesos combinados: “clausura” y “estabilización”. Los procesos de clausura y estabilización aparecen como dos perspectivas que iluminan diferentes apariencias de un mismo fenómeno: a) la clausura lleva a una disminución de la flexibilidad interpretativa –un artefacto deviene dominante y los otros cesan de existir–, b) como parte del mismo movimiento, el artefacto dominante desarrollará un creciente grado de estabilización en uno o más grupos sociales relevantes (Bijker, 1995).

La corriente subjetivista define al sistema es un conjunto de elementos interrelacionados, incluso cuando la concepción del sistema se hace muy cercana a la de modelo o construcción mental de objeto observado (Tarride, 1995).

Simon (1990) señala que considera más complejos los sistemas en los cuales hay mucha interdependencia entre las componentes; los sistemas son “indecidibles” (indemostrables o no formalmente calculables o no deterministas); y, los sistemas con muchas componentes diferentes. Además ubica la complejidad en el sistema observado, pero también “en el ojo del observador”, y agrega: “Aun cuando un sistema sea por naturaleza simple, es decir, descriptible en principio en términos simples, un observador puede no lograr descubrir esta descripción, y puede no ser capaz de caracterizar el sistema más que de una forma compleja”.

El sistema tecnológico es parte de un sistema más grande, el sistema-territorio, que es un sistema complejo que incluye todas las variables que forman parte de eso – sociales, económicas, político-institucionales, ambientales, pero también puede ser un sistema externo a un determinado sistema-territorio, y que interactúa con eso.

Shumpeter describió la innovación como una “destrucción creativa” y expuso una distinción preliminar entre “invención” e “innovación”. La invención es una idea hecha realidad, mientras que la innovación es una idea hecha realidad y posteriormente llevada a la práctica con éxito. Así, la principal diferencia es el nivel de éxito de la innovación por encima del de la invención, es

decir, su comercialización. Para los economistas, las invenciones solo son innovaciones cuando se aplican y provocan el impacto para el cual estaban diseñadas. Tal como afirma Porter (1990), “la innovación es una nueva forma de hacer las cosas que se comercializa”.

Las variables endógenas al sistema, y que lo caracterizan, interactúan entre ellas generando dinámicas que producen, o pueden producir, entre otros, cambios tecnológicos, donde estos cambios son normalmente el producto de una interacción entre variables constitutivas del sistema con variables exógenas a eso, que el sistema (que es por su naturaleza abierto y cerrado al mismo tiempo) ha dejado ingresar, impulsando la que el economista Joseph Shumpeter define la “destrucción creativa”. (Shumpeter, 1992), que es la base de procesos de innovación. Estos procesos pueden ser diferente naturaleza, dependiendo de cómo el sistema, y los actores – sociales y económicos - que interactúan en eso, responden a estos estímulos que llegan desde el exterior (en caso de variables exógenas que penetran al sistema) o directamente desde su interior, bajo la influencia de sus “fuerzas” (tecnológicas en este caso) internas pero condicionadas por alguna influencia externa. Además establece cinco casos de innovación: a) la introducción de un nuevo bien; b) la introducción de un nuevo método de producción o comercialización de bienes existentes; c) la apertura de nuevos mercados; d) la conquista de una nueva fuente de materias primas; e) la creación de un nuevo monopolio o la destrucción de uno existente.

1.2.1. Grupos sociales relevantes y flexibilidad interpretativa

El concepto de grupos sociales relevantes es reconocido por Pinch y Bijker como una categoría de los actores. Aunque los actores generalmente no usan estas palabras, ellos emplean activamente este concepto para ordenar su mundo. Así, una proposición crucial en el desarrollo del modelo de tecnología del constructivismo social es que el grupo social relevante es también una importante categoría de análisis (Bijker, 1995).

El desarrollo tecnológico es visto como un proceso social, no como un proceso autónomo. Los grupos sociales relevantes son los portadores (*carriers*) de ese proceso.

[...] el mundo tal como existe para esos grupos relevantes es un buen lugar para que el

analista inicie su investigación. [...] La racionalidad básica de esta estrategia es que sólo cuando un grupo social es explicitado en algún lugar del mapa se genera un sentido que lleva al analista a tomar el hecho en consideración (Bijker 1995, 48).

Para Thomas (2008) los grupos sociales relevantes son los artefactos y su desconstrucción de acuerdo a la forma en que los grupos sociales relevantes los conciben, es crítico para el análisis constructivista, darles a los artefactos el significado que les dan los grupos sociales relevantes. Al realizar un análisis descriptivo, el artefacto se constituye por el significado que los actores relevantes le dan a sí mismo.

La flexibilidad interpretativa de un artefacto muestra que una “cosa” aparentemente no-ambigua (un proceso técnico, una condición material del metal, etc.) se entiende mejor si se ve como varios artefactos. Esto además permite rastrearlos para identificar los sentidos atribuidos a los grupos sociales relevantes, según Thomas (2008).

1.2.2. Marco tecnológico

El “marco tecnológico” según Thomas (2008) es definido por el constructivismo como un concepto teórico-analítico que muestra la complejidad del objeto que se analiza y que remplace al “artefacto” sociedad- tecnología. Considera al “marco tecnológico” de la siguiente manera:

- a) Es heterogéneo, ya que no se refiere a un solo dominio cognitivo o social (valores culturales, teorías científicas, protocolos o conocimiento tácito).
- b) No es una entidad fija. *Es interactivo y dinámico* (es externo al individuo, pero interno al conjunto de interacciones individuales en los grupos sociales relevantes).
- c) Provee los objetivos, los pensamientos y las herramientas de acción (problemas centrales y estrategias para resolverlos).

Thomas (2008), indica que el constructivismo incorpora el “poder” a las relaciones de los grupos sociales relevantes y a la relación que tienen con los artefactos. Luego analiza la dinámica interna de los marcos tecnológicos y por último la dimensión política. Bijker adoptó (de Giddens, 1979) una definición del poder “como la capacidad de transformar a su servicio la agencia de otros para satisfacer sus propios fines”. Al incluir la “agencia de otros”, incluye la

agencia de máquinas y de actores humanos. Al tomar al poder como una capacidad resulta viable analizar a las interacciones como gobernadas por algo más que estrategias conscientes (Bijker, 1995, 262).

En el caso específico del objeto de este estudio, la “*Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial*” es el “marco tecnológico” que regula las acciones de la Agencia Nacional de Tránsito, de la Comisión de Tránsito del Ecuador, de los GADs, de las Escuelas de Conducción, y de los choferes profesionales y no profesionales.

1.2.3. Ensamble socio-técnico

Los ensambles socio-técnicos devienen la nueva unidad de análisis, pues lo “socio-técnico” no es meramente una combinación de factores sociales y tecnológicos, sino algo *sui generis*. La sociedad no es determinada por la tecnología, ni la tecnología es determinada por la sociedad. Ambas emergen como dos caras de la moneda socio-técnica durante el proceso de construcción de artefactos, hechos y grupos sociales relevantes (Bijker, 1993).

Dentro de un ensamble socio-técnico es posible incluir diferentes marcos tecnológicos. En un análisis estilizado, pueden distinguirse tres configuraciones de ensambles socio-técnicos y en cada una de ellas es posible encontrar diferentes procesos de cambio tecnológico (ref. Bijker, 1993:128-9).

- a) No aparece un grupo efectivo de intereses establecidos.
- b) Un grupo dominante es capaz de sostener su definición de problemas y soluciones apropiadas.
- c) Cuando hay dos o más grupos compitiendo con marco tecnológicos divergentes, los argumentos de peso a favor de unos pueden ser poco relevantes para otros.

Los conceptos constructivistas pueden analizar una tecnología en particular, o un marco tecnológico aislado, lo que implica definir los grupos sociales relevantes que influyen en un proceso de cambio tecnológico, determinar las interpretaciones que hace cada grupo y describir los procesos de estabilización de estas interpretaciones.

1.3. Las Pymes y las regulaciones

Para entender las Pequeñas y Medianas Empresas - PYMES dentro del análisis socio-técnico es necesario primero mostrar, a través de la TAR, cómo funciona la descentralización, para luego explicar qué se entiende por PYMES y cómo se debe analizar la incidencia de los procesos administrativos de Estado en el desarrollo de empresas como las escuelas de conducción en el país.

Las Pymes pueden entrar con éxito y permanecer en el mercado mundial si pueden satisfacer las necesidades de clientes por características y calidad de los productos (Kusar *et al.*, 2004). Su supervivencia depende de su capacidad de respuesta al mercado, compromiso con el desempeño y la producción de bienes que satisfagan las normas internacionales (Gómez y Simpson, 2007).

La regulación es una de las principales herramientas que los gobiernos utilizan para alcanzar sus objetivos: proteger a sus ciudadanos y el medio ambiente, y fomentar el crecimiento económico (Banco Mundial, 2003). Sin embargo, la regulación impone el cumplimiento y otros costos, que son a veces sin apretar y erróneamente caracterizada como la "carga-burocracia" (Ambler *et al.*, 2004).

Los defensores de la regulación del gobierno argumentan que es necesario para hacer frente a los fallos del mercado o para hacer frente a los problemas de equidad social, a pesar de los costos de la regulación deben mantenerse lo más bajo posible, incluso donde la regulación se justifica, en principio (BRE 2009 a, b). Cuestiones de equidad social son potencialmente muy amplias e incluyen los objetivos económicos, sociales y ambientales. Los ejemplos incluyen la protección de los inversores, empleados, ciudadanos y consumidores, así como los propios dueños de negocios. Los críticos, por el contrario, insisten en la regulación impone costos a los individuos y las empresas que impiden el negocio de puesta en marcha, la inversión, la innovación, el empleo, el crecimiento y, en última instancia, debilita el desempeño económico nacional de la que las empresas, los trabajadores y los consumidores, se argumenta, todos sufren (Boyfield, 2009).

Poutziouris y Chittenden, en el journal del "Impacto de la regulación sobre las Pymes", indican que éstas son consideradas como agentes de cambio e innovación industrial, y un importante

medio para creación de empleo y el crecimiento económico. Sin embargo son menos competentes que las empresas grandes para cumplir con las regulaciones y sus costos. Además mencionan que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a través de los gobiernos, proveen de mecanismos de apoyo, tales como impuestos y medidas regulatorias para apoyar a las PYMES, para que puedan crecer y transformarse en empresas internacionales competitivas.

1.4. Desarrollo potencial de las PYMES

(Massey, 2005) indica que en las últimas dos décadas los gobiernos han apoyado a las pymes para que sean parte del desarrollo de sus economías, para lo cual han diseñado programas de acreditación entregados por las agencias del gobierno y otros ofertados por el sector privado y las organizaciones no gubernamentales; entonces es como si los objetivos de los gobiernos serán alcanzados.

El sector de las PYMES es visto como que tiene un potencial enorme para contribuir en el crecimiento económico mundial, para lo cual se ha puesto énfasis en empoderar a los dueños y gerentes de las empresas en ser parte de las actividades de desarrollo y se les ha indicado que no solamente los dueños-gerentes pueden contribuir a la economía nacional, si participan en las oportunidades que se ofrecen. (Perren and Jennings, 2005). Los gobiernos han incrementado las ofertas para el desarrollo de las pymes. No es evidente que se haya maximizado el potencial de este esfuerzo, entre otras cosas debido a una falta de evaluación efectiva de las iniciativas ofertadas (Storey, 2002).

Massey (2005), menciona que la falta de un modelo aceptado por los gobiernos, que les permita realizar las actividades de desarrollo efectivo para las condiciones sociales de las diferentes economías, ha contribuido a que se elaboren marcos de trabajo y modelos para mejorar las políticas y desarrollar mecanismos efectivos para lograr las mismas.

Tabla 1. Desarrollo potencial de las firmas y de los individuos

Potencial del desarrollo de la firma	Potencial del desarrollo del dueño	
Alto	Instrumento de Política A	Instrumento de Política B
Bajo	Instrumento de Política C	Instrumento de Política D
	Bajo	Alto

Fuente: Environment and Planning C: Government and Policy 2006, volume 234 pages 37- 49

La tabla 1 presenta la posibilidad de asignar un instrumento de política distinto dependiendo del grado del potencial de la firma y del individuo, y muestra que la continuidad del potencial de desarrollo de una empresa implica lograr que sus altos directivos entiendan que evaluar la capacidad de una empresa de crecer es una tarea compleja que involucra analizar una serie de variables como los objetivos y la capacidad del propietario, y varios factores externos, como el tipo de industria, el tamaño de la empresa en relación a sus competidores, su nivel de penetración en el mercado, etc., (Massey, 2005).

El proceso para lograr el potencial de desarrollo del individuo confirma la diversidad existente a nivel de los dueños de las PYMES. Y uno de los factores que lo visibiliza es la experiencia de estos en la gestión de las empresas, por lo que crítico a nivel de autoridades considerarlo al analizar el potencial del desarrollo de una empresa.

Este marco muestra la relación existente entre la firma y el individuo y la capacidad de integración de ambos en el desarrollo de la Pymes, ya que en el pasado los instrumentos de políticas estuvieron orientados a modificar la actitud del propietario para beneficiar a la empresa, no al individuo en sí. Y además indica que es posible elaborar políticas públicas para satisfacer las necesidades de los clientes de los programas tendientes a lograr el desarrollo de las pymes, previo análisis de la capacidad de la empresa a ser intervenida. Y por último sugiere a los que diseñan políticas públicas que no es suficiente con conceptualizarlas como “duras” y “blandas” (Massey, 2005).

La evaluación integral de una empresa para determinar si tiene potencial de desarrollo considera variables como la capacidad de los propietarios y sus objetivos, y factores externos como el tipo de industria, el tamaño de la empresa en relación a la competencia y su nivel de penetración en el mercado. Y sugiere que al analizar al individuo en el contexto de las Pymes se conozca su experiencia en la gestión de empresas y su potencial desarrollo.

Massey (2005), se enfoca en la evidencia empírica y en los obstáculos que se presentan al analizar únicamente a la pyme o al dueño por separado, y define una forma de que funcione la relación entre ambos, bajo la hipótesis de que ambos puedan desarrollarse y crear un marco de desarrollo como un instrumento para definir una política.

Tabla 2. Marco para el desarrollo potencial de las Pymes y de los individuos

Potencial de desarrollo de la PYME	Potencial del Desarrollo del propietario de la PYME	
ALTO	Situación: propietario con bajo potencial (por ejemplo, la falta de experiencia de autoempleo y/o la falta de formación), firma con alto potencial (tiene recursos y es en un mercado emergente o creciente). Problema potencial: la falta de capacidad de gestión. Respuesta política: proporcionar medios del desarrollo de la capacidad de gestión de las personas, ayudarlas a identificar socios apropiados y/o empleados clave.	Situación: propietario con alto potencial (por ejemplo, la experiencia de auto-empleo y/o relevante), firma con un alto potencial (por ejemplo, tiene recursos y está en una industria emergente o creciente). Potencial problema: el rápido crecimiento Respuesta política: proporcionan ayuda específica a la empresa para superar la barrera específica. Ejemplo: la exportación.
BAJO	Situación: propietario con bajo potencial (Ej. la falta de experiencia de autoempleo y/o la falta de formación), firme en una industria (y/o de mercado) con un potencial limitado. Potencial problema clave: no hay crecimiento potencial. Respuesta política: proporcionar información básica y asesoramiento para hacer frente a necesidades de individuo y firme.	Situación: propietario con alto potencial (por ejemplo, la experiencia de auto-empleo y/o relevante), firme en una industria (y/o de mercado) con potencial limitado. Potencial problema clave: desajuste entre firma e individuo. Respuesta política: ayudar a las personas para salir empresas y entrar en la industria más apropiada
	BAJO	ALTO

Fuente: Environment and Planning C: Government and Policy 2006, volume 234 pages 37-49

La tabla 2 especifica, a nivel de políticas, las dificultades que tienen las pymes y los propietarios de los negocios para desarrollarse, y cuáles son las alternativas de solución.

Masey (2005), indica que el diseño de las políticas públicas conceptualiza el desarrollo de las empresas y se basa en las realidades de países que tienen problemas y entornos similares entre sí, pero no iguales lo que ocasiona que al implementar la política en un país determinado, ésta no se adapte a su realidad. Además en ocasiones el proceso de negocios se define comparando instrumentos de políticas, que analizan únicamente los aspectos operativos del negocio y los problemas de ciertos grupos objetivos.

1.5. Adaptación de las PYMES a las regulaciones

En el Reino Unido se han realizado estudios cualitativos que explican la forma como las pymes se han adaptado a las reglamentaciones. Se clasifican en estudios:

- a) De percepción empresarial
- b) De costos de cumplimiento
- c) Cualitativos de cumplimiento y de adaptación de las pymes

Estudios de Percepción Empresarial

Para evaluar la percepción empresarial en el Reino Unido se han realizado encuestas, cuyos resultados muestran datos cuantitativos que indican que los empresarios ven a la regulación como una carga y un obstáculo para lograr su desarrollo, debido a la dificultad en cumplir con las regulaciones, la administración de tramitología y los costos asociados a la misma.

OUBS (2009) encuestó a 800 empresarios en el 2009, de los cuales el 33% de la muestra indicó que la regulación es un inconveniente para sus negocios, a más de otros como: impuestos fiscales, acceso al financiamiento debido a las altas tasas de interés, el alto costo de los insumos, la falta de tiempo y capacidad, los altos salarios de los trabajadores preparados y la gestión interna para la comercialización de los productos.

Estudios NAO en el 2009 realizó en el Reino Unido una encuesta a 200 empresas, cuyos resultados mostraron que el 62% de las mismas indicaron que cumplir con la regulación era lo más complicado al administrar una empresa. Se obtuvieron otras respuestas tales como: tener conocimiento de las nuevas regulaciones, identificar que regulaciones debían aplicarse, y como

cumplir con las mismas, elaborar la documentación que debía ser entregada al Gobierno, modificar las políticas internas en base a los cambios en las regulaciones y realizar los cambios internos para cumplir con las inspecciones. El cumplimiento puede verse afectado por la percepción negativa de la regulación (BRE 2009). Se cuestiona la legalidad de la regulación y las empresas optan por no cumplir con la misma si es factible evadirla.

Estudios de Costo de Cumplimiento de las Regulaciones

Petts (2000) menciona que los propietarios de las pequeñas y medianas empresas admiten que las regulaciones son éticamente correctas sin embargo dudan de su eficacia y están conscientes que éstas incrementan sus costos y reducen su competitividad sin alcanzar las metas propuestas.

Ambler *et al.* (2005) indican que, si el incremento neto en los costos del negocio es debido a una regulación, podría considerarse como un impuesto debido a su efecto en la economía. Si el incremento de los costos está relacionado únicamente a las regulaciones, las empresas cuya rentabilidad es marginal podrían salir de la economía.

Bolton (1971) menciona que el Gobierno debe analizar cuál es el impacto de los costos complementarios en las pequeñas empresas, independientemente del tipo de negocio, tamaño y sector al que pertenecen, ya que las pymes son tomadoras de precios (*price-takers*) y no podrán cargar los costos de las regulaciones a sus clientes. Para determinar cuáles son los costos en los que deben incurrir las empresas para cumplir con las regulaciones, así como para determinar los beneficios que pueden recibir si utilizan técnicas de encuestas.

Los propietarios tienen la posibilidad de utilizar sus ganancias para cumplir con las obligaciones reglamentarias, mediante el uso de cálculos de los costos del tiempo que toma gestionar y entender las regulaciones, y los valores por asesorías, costos de capital, administrativos y operativos entre otros (William y Carenado 2009).

Estudios realizados en el Reino Unido (por ejemplo Collard *et al.*, 1998; Chittenden *et al.*, 2002, 2003, 2005a, b; Lancaster *et al.*, 2003; Kauser *et al.*, 2005; Amodu, 2008) y en otros lugares (Crain 2005; Business New Zealand / KPMG 2005; Unidad Nacional de Investigación 205) indican que los costos de cumplimiento son regresivos, y que, para las PYMES, debido al

volumen de ventas, los costos son representativamente más altos que para las grandes empresas. Además mencionan que determinar los costos y los beneficios por temas de regulación es complicado, debido a que son intangibles y se devengan en largos periodos del tiempo. Se recomienda a las PYMES aprovechar los costos de oportunidad de las regulaciones.

International Small Business Journal (2015), menciona que las autoridades regulatorias generan oportunidades de mercado a las firmas de licencias que les permiten operar y realizar actividades económicas particulares, y que el ejercicio de las mismas norman el ingreso al mercado y la provisión de servicios profesionales tales como la medicina y la ley, y en sectores como el transporte, la producción y distribución de alimentos, el entretenimiento y el ocio, y servicios de salud y cuidado. Estas habilitaciones regulatorias facilitan los niveles de rendimiento que logran las empresas en un corto o mediano plazo. En general la regulación genera oportunidades de mercado para las pequeñas empresas directamente, permitiéndoles participar en ciertas actividades y explorar nuevas, e indirectamente motivando a los clientes a adquirir productos y servicios, y a su vez a alejar a los competidores y alentar la innovación de productos (International Small Business Journal, 2015).

La reglamentación crea oportunidades de mercado donde las partes interesadas son obligadas o motivadas para actuar de manera particular: por ejemplo, donde los consumidores tienen la obligación de comprar bienes y servicios, o donde los consumidores están motivados a salir del mercado. Este descubrimiento destaca la magnitud de las influencias indirectas en el rendimiento empresarial (International Small Business Journal, 2015).

Estudios cualitativos de cumplimiento y adaptación de las Pymes

Estos estudios analizan cuales son los motivos para que los propietarios de las pequeñas empresas se adapten a las regulaciones, lo que afecta a su desempeño empresarial. Además permiten conocer los cambios en la conducta y en las prácticas que utilizan los empresarios para cumplir con las regulaciones.

La reglamentación imparte diversas influencias dinámicas en la actividad y el funcionamiento de la pequeña empresa el momento en que esta es diseñada y aplicada, y cuando es diseñada para

prestar apoyo a las pequeñas empresas. La adaptación de los negocios a las regulaciones facilita su cumplimiento, y también facilita a las empresas explotar cualquier oportunidad que surja de las partes interesadas. La reglamentación y los programas de apoyo servirían además de cumplir los objetivos de la política regulatoria lograr que se abran nuevas oportunidades de mercado para las pequeñas empresas (International Small Business Journal, 2015).

El International Small Business, (2015), en su marco analítico indica que la reglamentación solo produce efectos en el ejercicio de la agencia humana, mediante la activación y restricción de la actividad del agente de negocios, ya que estos pueden adaptarse o no la regulación de forma intencional o inadvertida, de muchas formas. El concepto de adaptación es más amplio que el del cumplimiento, y no solo se refiere a lo relacionado a lo permitido o no por las leyes, sino más bien a las respuestas que se generan como efecto de la regulación, como las innovaciones de procesos y productos. Si las pymes no adaptan su comportamiento a la reglamentación, esta no produce ningún tipo de efecto. Si por el contrario se adaptan mejor o más rápido que sus competidores, esto podría generar un mayor rendimiento.

Los efectos del rendimiento en las pymes son variables, y esto se debe a la forma en que se adaptan las pymes, y la influencia regulatoria que tiene la regulación en los negocios y en su desempeño, ya que les exige un tipo de comportamiento cuando realizan ciertas actividades, y les impone cargas y costos de cumplimiento que limitan su desempeño. Sin embargo la regulación es parte esencial de los mercados ya que permite la producción, el intercambio y el consumo (Polanyi, 1957).

La reglamentación estructura las relaciones de mercado ya que influye en los derechos, las obligaciones, el poder de negociación de los agentes, y la forma en que estos se comportan; además de transformar la distribución de recursos, oportunidades y limitaciones. Una vez que la reglamentación es aceptada como legítima por los agentes del mercado, se estimula la aprobación de la norma, se estabilizan las expectativas, se promueve la confianza y se logra que las acciones sean más predecibles (Hodgson, 2009).

A nivel de negocio individual la regulación produce efectos directos e indirectos sobre las empresas. Las pymes funcionan en el centro de una red compuesta por clientes potenciales, proveedores, competidores, proveedores de infraestructuras y autoridades regulatorias, quienes afectan el rendimiento de las mismas. La regulación influye en las empresas directamente al prohibir las actividades que realizan, y a través de inducir a la innovación de productos; e indirectamente sobre el comportamiento de las partes interesadas. Las pymes experimentan influencias regulatorias indirectas tales como cambios en el costo y en la disponibilidad de los recursos, y en el cambio de ventas de productos.

1.6. Las Pymes y las barreras de entrada

Los efectos de las regulaciones influyen en el desempeño de las PYMES, en ocasiones incluso sin el conociendo de estas, y a su vez constituyen barreras de entrada a sectores determinados, lo cual afecta su participación en el mercado y la rentabilidad que pueden obtener las mismas.

Porter (2008), indica que “La estructura del sector es el resultado de un conjunto de características económicas que determinan la fortaleza de cada fuerza competitiva” y además que “Los nuevos entrantes en un sector introducen nuevas capacidades y un deseo de adquirir participación en el mercado, lo que ejerce presión sobre los precios, costos y la tasa de inversión necesaria para competir. Los nuevos competidores pueden apalancar capacidades existentes y flujos de caja para remecer a la competencia –sobre todo cuando se diversifican desde otros mercados”.

Además Porter (2008) considera que “La amenaza de nuevos entrantes, por lo tanto, pone límites a la rentabilidad de un sector. Cuando la amenaza es alta, los actores establecidos deben mantener los precios bajos o incrementar la inversión para desalentar a los nuevos competidores”. En el caso de las escuelas de conducción pequeñas, estas no representan una amenaza para las escuelas grandes que tienen copado el mercado nacional, sin embargo debido a que la rentabilidad es moderada las escuelas establecidas ejercen su poder para bloquear el ingreso de las PYMES.

Porter (2008) menciona que “las barreras de entrada son beneficios que tienen los actores establecidos en relación a los nuevos entrantes”. Indica además que son siete los factores que

permiten que se generen barreras para evitar el ingreso de nuevos entrantes: economías de escala por el lado de la oferta, beneficios de escala por el lado de la demanda, costos para los clientes por cambiar de proveedor, requisitos de capital, ventajas de los actores establecidos independientemente del tamaño, acceso desigual a los canales de distribución y políticas gubernamentales restrictivas.

Porter (2008) considera que “las políticas gubernamentales pueden obstaculizar o promover la entrada de nuevos competidores a un sector, y también pueden extender (o eliminar) las otras barreras de entrada”, y que “pueden hacer más fácil la entrada, directamente mediante subsidios”. El autor sugiere además que estas barreras se analicen en base a las condiciones de los nuevos entrantes, a los sectores relacionados y a las formas creativas que estos utilizan para superar las mismas.

El Gobierno Central y los GADs al entregar subsidios a Choferes profesionales y al autorizar que los Sindicatos de Choferes capacitaran a los choferes profesionales crearon automáticamente barreras de entrada a las PYMES, permitieron que estos controlaran el mercado de las escuelas de conducción todo el país, redujeran el precio de sus servicios y dificultaran el ingreso de nuevos entrantes. El sector del transporte ha ejercido su poder político sobre las autoridades y las Instituciones de control y ha logrado que se emitan leyes y regulaciones que los benefician económicamente. Es muy complejo para las pequeñas y medianas empresas estar al nivel de oligopolios o sectores subsidiados como el transporte que controlan el mercado ecuatoriano.

Porter (2008) indica que “un análisis de barreras de entrada y de las represalias esperadas es clave para cualquier empresas que está considerando en un nuevo sector. El desafío es hallar formas de superar las barreras de entrada sin anular, mediante un pesada inversión, la rentabilidad de participar en el sector”. Las barreras de entrada más fuertes que tienen las pymes, son la competencia con las escuelas de capacitación grandes establecidas en el mercado ecuatoriano hace varios años, que se han convertido en oligopolios y que bloquean el ingreso de nuevas pymes. Debido a lo cual las Pymes estas han optado por diversificar sus servicios y orientarse a nichos específicos del mercado para diferenciarse de las escuelas grandes y de esta forma mantenerse en el sector de las escuelas de conducción.

Porter (2008) menciona que “cuando todos o varios de los competidores se esmeran por satisfacer las mismas necesidades o por competir en torno a los mismos atributos, el resultado es una competencia de suma cero. En otras palabras ocurre que la ganancia de una empresa es a menudo la pérdida de otra, lo que reduce la rentabilidad. Cuando la competencia gira en torno a los precios, existen más riesgos de se genere una competencia de suma cero que cuando no se relaciona con los precios. Pero esto podría no ser el caso si las empresas se preocupan de segmentar sus mercados y dirigen sus ofertas de bajos precios a distintos clientes”. Es decir, si las pymes enfocadas en el sector de la capacitación a los conductores profesionales y no profesionales, no segmentan su mercado y siguen brindando los mismos servicios que las escuelas de conducción grandes, estas tienden a desaparecer, ya que el mercado está controlado por oligopolios como el Sindicato de Choferes Profesionales y las escuelas de conducción grandes, que ofrecen precios competitivos y servicios de mejor calidad que las pymes.

La segmentación de su mercado es también una de las estrategias que han adoptado las escuelas de conducción grandes del Ecuador, para diferenciarse de la Escuela de Conducción del Sindicato de Choferes Profesionales. Se enfocan en atender a distintos sectores de empresas que requieren choferes profesionales capacitados para viajar dentro y fuera del país, y que necesitan que se les garantice que los productos que transportan van a llegar de forma oportuna y en óptimas condiciones a sus destinos. Esto genera mayores beneficios y rentabilidad no únicamente a las escuelas de conducción, sino también al sector al que prestan sus servicios.

Debido a la forma en que las políticas gubernamentales se han emitido, y a la falta de control de la ANT durante varios años, se han creado muchas escuelas de conducción pequeñas y medianas, en condiciones similares, en relación a su tamaño y capacidad y a la calidad de servicio que prestan. Sin embargo los altos costos fijos que deben cubrir las escuelas de conducción, tales como los automotores que adquieren para dictar las clases prácticas, los equipos psico-sensométricos, el personal que deben contratar para capacitar a los estudiantes y para tomar las pruebas, entre otros costos en los que incurren, hace que el crecimiento del sector sea muy lento y ha permitido que las empresas grandes sigan ganando mercado, ya que además de estas protegidas por políticas gubernamentales, tienen capacidad económica y pueden ofrecer

servicios complementarios distintos, y más rentables, y que las pymes no tienen capacidad de dar a sus clientes y que las deja fuera del mercado.

Según Porter (2008), “la rivalidad puede ser una suma positiva e incluso puede incrementar la rentabilidad promedio de un sector, cuando cada competidor busca satisfacer las necesidades de distintos segmentos de consumidores con distintas combinaciones de precios, productos, servicios, prestaciones o identidades de marcas. Esta competencia no sólo puede dar paso a una rentabilidad promedio más alta sino que también puede expandir el sector, a medida que se satisfacen de mejor manera las necesidades de más grupos de consumidores”.

“El gobierno no se debe entender como una sexta fuerza debido a que la participación del gobierno no es inherentemente buena ni mala para la rentabilidad de un sector. La mejor manera de entender cómo el gobierno influye en la competencia es analizar cómo las políticas gubernamentales específicas afectan a las cinco fuerzas competitivas. A la inversa, las políticas gubernamentales que favorecen a los sindicatos podrían fortalecer el poder de los proveedores y reducir el potencial de utilidades” (Porter, 2008).

Las políticas gubernamentales emitidas en los últimos años, y que beneficiaron al sector del transporte y a sus sindicatos, constituyen barreras de entrada que han afectado a las pequeñas y medianas empresas. Además la falta de control de la Agencia Nacional de Tránsito para verificar si las políticas fueron aplicadas por las Escuelas de Conducción han generado pérdidas económicas al sector.

Capítulo 2

Descentralización de competencias

En el marco de este capítulo se analiza el proceso de descentralización de competencias de la Agencia Nacional de Tránsito a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y cuáles fueron los efectos de la descentralización en las Escuelas de Conducción.

2.1. Proceso de descentralización de competencias

El proceso de descentralización de las competencias de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial a los Gobiernos Autónomos descentralizados (GAD'S) del control del tránsito en las vías, la asignación de los recursos económicos y los problemas de interoperabilidad entre los diferentes actores a cargo del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, afectó la productividad de las Escuelas de Conducción en todo el país. Existió un solapamiento o superposición de las actividades que realizan cada una de las instituciones en los distintos ámbitos ya sea por falta de definiciones explícitas en la ley de tránsito y sus reglamentos, falta de acuerdos o por luchas de poder para mantener el control político a nivel nacional, regional y/o local.

La ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, LOTTSV establece que el Estado a través de la Agencia Nacional de Regulación del Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, controlará y exigirá la capacitación integral de los conductores profesionales y no profesionales.

En la LOTTSV se establecieron las atribuciones del Director Ejecutivo de autorizar, regular y controlar el funcionamiento y la apertura de las escuelas de formación de conductores profesionales y no profesionales y autoriza además que se realicen cursos de capacitación en los Institutos de Educación Superior, Escuelas Politécnicas Nacionales, luego de la firma de convenios con la ANT.

La LOTTSV determina que la licencia es el único documento que habilita a los conductores manejar vehículos a motor, maquinaria agrícola, equipo caminero o pesado y que la Agencia Nacional de Tránsito es la responsable de supervisar a las escuelas de conductores y de controlar

que los choferes profesionales cumplan con los requisitos legales previo la obtención de la licencia de conducir. En el caso de los conductores no profesionales, su formación está a cargo del SECAP y de las Instituciones de Educación Superior y Escuelas politécnicas.

En la resolución No. 092 del 29 de diciembre del año 2009, de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial, CTTTTSV, se promulga la ley que modifica las funciones de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial, y le asigna el determinar y comunicar el alcance de las competencias otorgadas a las Municipalidades del país que las asumieron en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Se especifica en la resolución que las tarifas a nivel nacional serán fijadas y reguladas de manera exclusiva por la ANT.

La Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Transporte y Seguridad Vial el 29 de marzo del 2011, en la cual crea la Agencia Nacional, como una entidad autónoma, de derecho público, con personería jurídica, jurisdicción nacional, presupuestos, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios, encargada de la regulación, planificación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el territorio nacional, así como del control de tránsito en las vías, de la red estatal de troncales nacionales, en coordinación con los Gobiernos Autónomos descentralizados. Se elaboran los reglamentos números 12² y 13 de Escuelas de Conducción e Institutos Superiores de Capacitación para conductores profesionales, y de recuperación de puntos para conductores con licencias de conducir profesionales y no profesionales en los Centros Especializados de Capacitación respectivamente.

En el artículo 16 de la LOTTTSV se indica que la ANT está sujeta a las políticas definidas por el Ministerio del Sector, es decir el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y que tiene como atribuciones “Establecer las regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial”.

² El Reglamento no. 12 expide el 26 de enero del 2011.

Además en el artículo 188 de la mencionada ley, se establece que las Escuelas de Conducción, los Institutos Técnicos de Educación Superior, las Universidades y las Escuelas Politécnicas estarán a cargo de capacitar a los conductores profesionales y no profesionales, previa aprobación de la ANT. Se establece como requisitos que su objeto social incluya la educación y seguridad vial, y que dispongan de la infraestructura física, vehículos y todo lo necesario para dictar las capacitaciones de forma teórica y práctica. Además se exige que realicen programas de seguridad vial en sus comunidades. Se menciona en la ley, que se contratara una consultoría con una Institución de Educación Superior para evaluarlas académica, administrativa y operativamente. En la LOTTTSV se especifica que los conductores que hayan perdido 30 puntos, se les suspenderá la licencia por 60 días y para recuperarlos deberán tomar un curso en las Escuelas de Conducciones de Choferes profesionales y no profesionales, los Institutos de Educación Superior y las Universidades y Escuelas Politécnicas autorizadas por la ANT.

El 2 de junio de 2011 el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial designa al Director Ejecutivo y le delega el otorgamiento de informes de factibilidad para la constitución jurídica, reformas de estatutos, contratos, permisos, autorizaciones y renovaciones de títulos habilitantes, cambios de socios, unidades, habilitaciones y des habilitaciones de vehículos y de incrementos de cupos, y en casos de transporte internacional la concesión de certificados de idoneidad, permisos para prestación de servicios, permisos por cuenta propia, habilitaciones y des habilitaciones y actualizaciones de anexos.

El 25 de julio y el 14 de noviembre del 2011, el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial designa nuevamente Directores Ejecutivos y emite la resolución no. 029,³ sobre la calendarización de la revisión y matriculación vehicular (incluidos los vehículos del sector público), y aprueba cobro de multas por incumplimiento de esta disposición. Se autoriza la exoneración del pago por concepto de no revisión y o matriculación en casos específicos.

³ El 21 de Diciembre del 2011 se emite el reglamento no. 029

La resolución No. 023⁴ determina los valores de los cursos de capacitación para las licencias tipo: A, A1, D, D1, E, E1, que son el título habilitante para conducir vehículos a motor, maquinaria agrícola, equipo caminero o pesado e indica que la licencia será emitida por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. La capacitación estará a cargo de las Escuelas de Conducción, Institutos Técnicos de Educación Superior, Escuelas Politécnicas Nacionales y Universidades autorizadas en el país. Se incluyen además en esta resolución las funciones y atribuciones del Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial, entre las cuales que se pueden mencionar:

1. Establecer las regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, controlar y auditar en el ámbito de sus competencias su cumplimiento por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo al Reglamento que se expida para la presente ley.
2. Fijar los valores de los derechos de los títulos habilitantes y demás documentos valorados, en el ámbito de su competencia.

El Directorio de la Agencia autoriza los costos de los cursos de capacitación de licencias y de recuperación de puntos, lo cual será informado a las Escuelas de Conducción, Institutos Técnicos de Educación Superior, Escuelas Politécnicas Nacionales, y Universidades Autorizadas en el País.

La resolución No. 26,⁵ dispone a las operadoras de transporte terrestre, público interprovincial que están autorizadas para operar, la elaboración de un protocolo de seguridad, para vigilar la operación del transporte público, y que incluirá normas, procesos, procedimientos, técnicas, instrumentos y mecanismos de seguridad que avalen la aptitud de los conductores, la capacidad de los vehículos y la observancia de las normas legales, además de un plan de formación de los conductores y de control de los puntos válidos de las licencias.

⁴ La resolución no. 23 se emite el 23 de marzo del 2012.

⁵ La resolución no. 26 se expide el 6 de junio de 2012.

Se expide la resolución No. 25,⁶ que contiene la descripción de la estructura por procesos de la ANT y que incluye como proceso especial la Dirección de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Autónomos descentralizados.

Los objetivos generales de la ANT se encuentran descritos en el manual de procesos, y uno de ellos es “La regulación, planificación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial mediante la formulación y aplicación de leyes, normas, políticas, planes, programas y proyectos”. Entre los objetivos estratégicos de la ANT, está el “Reducir la mortalidad ocasionada por accidentes de tránsito en las vías a nivel nacional, reforzar la seguridad vial, y diseñar e implementar métodos y sistemas de capacitación y asistencia técnica a escuelas de conducción y a conductores”, y además contribuir al proceso de descentralización de las Municipalidades en materia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, mediante la transferencia de competencias y la aplicación de sistemas de control. Y en las estrategias institucionales se encuentra el dotar de infraestructura física y tecnológica a los GADs para permitir la prestación del servicio en condiciones adecuadas y de calidad. A nivel de políticas se incluye la coordinación con los GADs y la ejecución de programas, planes y proyectos integrales.

La ANT emite la resolución No. 50⁷ en la que se suspende temporalmente la autorización la creación de Escuelas e Institutos de capacitación para conductores profesionales tipo “C”, hasta que estas sean evaluadas. En la resolución no. 160⁸ se expide el “Reglamento de Escuelas de Capacitación para Choferes Profesionales”, y se deja sin efecto la resolución no. 12 del año 2011. La resolución no. 160 define los procedimientos para la creación y funcionamiento de las Escuelas, así como el control que debe ejercer sobre ellas la ANT. La capacitación está orientada a los choferes que deseen obtener las licencias tipo A, C, C1, D, D1, E y E1. Se incluye en la ley la estructura física y organizacional de las Escuelas, sus obligaciones y las de su personal, el cumplimiento de las acciones administrativas y de control, y las sanciones en caso de incumplimiento de las mismas, a más de los requisitos para los estudiantes y las responsabilidades de la ANT, entre otras.

⁶ El 17 de Agosto del 2012 se publica en el registro oficial la resolución no. 25

⁷ La resolución 50 se expide el 30 de agosto del 2012

⁸ El 20 de noviembre del 2013 se emite la resolución no. 160

La resolución no. 128⁹ constituye un instructivo para la formación de capacitadores e instructores de conducción. En él se definen las disposiciones, instrumentos y mecanismos de aplicación de los cursos de formación de capacitadores e instructores de conducción a nivel nacional, sujetos a la LOTTTSV y a los reglamentos emitidos por la ANT, los cuales deberán ser cumplidos por las Escuelas de Conducción. Incluye además el proceso de inscripción, selección, contratación, evaluación, y certificación de los capacitadores e instructores; y la actualización de esta información en la base de datos de la ANT.

La resolución No. 10¹⁰ del 2015 sobre el Reglamento de Escuelas de Capacitación para conductores profesionales establece las normas, procedimientos para la creación, autorización de funcionamiento y control de las Escuelas de Capacitación para Conductores Profesionales, Sindicatos de Conductores Profesionales, Institutos Técnicos de Educación Superior, Universidades y Escuelas Politécnicas, Federación Ecuatoriana de Operadores y Mecánicos Camineros y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesión SECAP, que hayan sido autorizadas por la ANT y las denomina Escuelas de Capacitación para Conductores Profesionales, ECCP.

Según el reglamento, las ECCP formarán a los conductores profesionales para obtener las licencias tipo A1, C1, C, D1, D, E1, E, y G y entregarán un estudio de factibilidad técnica y económica del proyecto, que será implementado en 180 días. Los laboratorios de los centros estarán equipados con equipos psico-sensométricos para las evaluaciones visual, auditiva, y motricidad, y simuladores de conducción virtual, además de laboratorios de cómputo, cámaras de video, y vehículos de diferentes para cada uno de los tipos de licencias a ser emitidas, que deberán ser autorizados por la ANT. Además se exige que se solicite autorización a la agencia por cualquier cambio que se realice en la infraestructura de las ECCP.

Se emite la resolución No. 11, relacionada al despacho de trámites administrativos de las Escuelas de Conductores Profesionales y No profesionales y la autorización de su acreditación como centros especializados de capacitación para la recuperación de puntos. Se faculta a la

⁹ El 19 de noviembre del 2014 se expide la resolución no. 128

¹⁰ Las resoluciones no. 10 y 11, se emiten el 9 de febrero del 2015

Dirección Ejecutiva de la ANT, la creación y funcionamiento de las Escuelas No Profesionales y Profesionales.

2.2. Efectos de la descentralización de competencias en las Escuelas de Conducción

2.2.1. Análisis socio-técnico de los efectos de la descentralización de competencias

Los grupos sociales relevantes que llevan a cabo el proceso de descentralización de competencias de la gestión del tránsito, transporte y seguridad vial en el Ecuador, identificados en este estudio, son la Agencia Nacional de Regulación y Control del Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, la Policía Nacional del Ecuador, la Comisión de Tránsito del Ecuador, los Gobiernos Autónomos descentralizados y los Sindicatos de Choferes a nivel nacional. Estos grupos han logrado a través de presiones políticas disminuir la flexibilidad interpretativa de otros actores para conseguir sus objetivos.

La ANT es la Institución a cargo del control, gestión y regulación del tránsito, transporte y seguridad vial en el Ecuador y la responsable de dictar las políticas que deben ser acatadas por los distintos grupos sociales, en sus diferentes ámbitos de acción.

La Comisión de Tránsito del Ecuador, según la LOTTSV, controla el tránsito, transporte y seguridad vial en las carreteras del Ecuador desde el año 2011; sin embargo controló toda la provincia del Guayas de forma exclusiva hasta el año 2015, en el que finalmente entregó al GAD de Guayaquil el control del tránsito en la ciudad. Los GADs de Quito, Guayaquil y Cuenca asumieron progresivamente y de forma parcial las competencias del control de tránsito, transporte y seguridad vial a partir del año 2011 en que se promulgó la ley.

El Sindicato de Choferes a nivel nacional agrupa a todo el gremio del sector y es aquel que analiza y cuestiona las regulaciones dictadas por la ANT y el Gobierno Central y las acciones llevadas por el resto de grupos sociales relevantes, para que éstas no afecten su operación y rentabilidad. Es un grupo muy fuerte que ejerce presión al poder político para no perder los logros conseguidos.

Flexibilidad interpretativa

La ANT, según la LOTTSV, era responsable de ejecutar el proceso de descentralización de competencias hacia los GADs que las asumieron, para lo cual se emitieron regulaciones y reglamentos a partir del año 2011, y se entregaron recursos económicos a los GADs para que estos cumplieran con las funciones asignadas en la ley.

El reglamento general para la aplicación de la LOTTSV, publicado en el registro oficial en el 2012, indica que la gestión de las instituciones se sustentara en un proceso continuo de planeamiento estratégico, de gestión de procesos, de medición y control de calidad, de sistemas de mejora continua que incluyan auditorias de gestión administrativa, económica, funcional y operativa; de desarrollo sustentable del medio ambiente; de responsabilidad social; y de sistemas de transparencia y rendición de cuentas respecto de la gestión y servicios que ofrece a la ciudadanía.

La ANT y la CTE según lo especificado en el reglamento tienen autonomía funcional, administrativa, financiera y presupuestaria. La autonomía funcional les permitió crear y desarrollar políticas sectoriales con el fin de lograr altos estándares de calidad en la entrega del servicio a los clientes. La autonomía administrativa les obligó a crear una estructura orgánica que deberá ser gestionada desconcentradamente. Los recursos obtenidos a través de la autogestión y de las transferencias que reciben del gobierno, les permitió mantener su autonomía financiera y de esta forma financiar su presupuesto y sus planes operativos anuales. La autonomía presupuestaria en cambio les obligó a elaborar la proforma presupuestaria necesaria para ejecutar el plan operativo anual de ambas instituciones.

En el caso específico de la CTE, antes Comisión de Tránsito del Ecuador, cambió de función como se especificó antes ya que estaba a cargo del control y regulación del tránsito, transporte y seguridad vial de toda la provincia del Guayas y con el cambio de la ley pasó a controlar las carreteras del Ecuador. Cabe mencionar que ni la ANT ni la Policía Nacional tenía acceso en línea a la base de datos actualizada de contravenciones, licencias y matrículas de la CTE a esa fecha, y tampoco tenían control del tránsito, el transporte y la seguridad vial en Guayas. Es a partir del 2011 que se inician las reuniones entre las diferentes Instituciones, ANT, CTE, Policía

Nacional, e incluso el Municipio de Quito, con el objetivo de estandarizar procesos, documentos, emitir regulaciones y verificar su cumplimiento.

La Policía Nacional, según la LOTTSV, al realizarse la descentralización de competencias hacia los GADs que las asumieron, que fueron inicialmente Quito, Guayaquil y Cuenca, dejó de realizar el proceso de matriculación vehicular y el control de contravenciones de tránsito, ya que esta competencia pasó a cargo de los agentes municipales de las respectivas ciudades. Este proceso implicó procesos de migración de bases de datos entre las diferentes Instituciones y GADs. En el caso específico de los Municipios de Quito y Cuenca, que asumieron las competencias del control del tránsito, la ANT y la CTE dieron acceso a las bases de datos donde se almacenaba información sobre la matriculación vehicular y las contravenciones de tránsito; cabe indicar que esta información se actualizó diariamente.

La descentralización de competencias tuvo un significado distinto para las distintas Instituciones que fueron parte del proceso. Para los GADs que asumieron las competencias del tránsito significó recibir mayores ingresos del Gobierno Central a través de la Agencia Nacional de Tránsito, por concepto de la matriculación vehicular y de las contravenciones de tránsito.

En el año 2015 la CTE entrega formalmente al Municipio de Guayaquil las competencias del control del tránsito, transporte y seguridad vial, lo que significó para esta Institución perder los recursos económicos que obtenía por concepto de recaudación de contravenciones, matriculación vehicular y licencias; y fundamente para el Gobierno Nacional perder poder político. La función de la CTE cambió luego de la descentralización de competencias a los GADs ya que según consta en la LOTTSV, actualmente tiene a cargo el control de las vías a nivel nacional.

Las Escuelas de Conducción siguen dependiendo de la ANT a nivel nacional. No se ha realizado el proceso de descentralización de las competencias hacia los GADs en materia de Escuelas de Conducción.

Controversias y Clausura

Los problemas que existieron entre los distintos entes de control y las instituciones a nivel del Gobierno Central y local que han generado controversias en relación al control del tránsito, el transporte y la seguridad vial han sido parte de este estudio y se detallan a continuación:

La Agencia Nacional de Tránsito

La base de datos de contravenciones seguía a cargo de la Policía Nacional y sus actualizaciones no eran continuas, lo que implicó que los datos almacenados no fueran reales y que los conductores en todo el país se vieran afectados. Actualmente la emisión de las contravenciones en las ciudades estaba a cargo de la ANT y de los GADs que asumieron las competencias de tránsito. Sin embargo a nivel del control a nivel de carreteras está a cargo de la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Ecuador, CTE. A nivel operativo, entre las consecuencias del proceso de descentralización de las competencias del control de tránsito y, de forma específica, la emisión de contravenciones, significó una carga adicional al proceso de alimentación de la base de datos de la Agencia Nacional de Tránsito, ya que implica que esta se alimente de distintas fuentes de ingresos de datos provenientes de diversas instituciones, lo cual genera mayores costos debido a la ejecución de procesos de actualización, depuración y validación de la información. Además de la coordinación indispensable entre las instituciones responsables de este proceso.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Las luchas de poderes constantes entre la ANT y la CTE demoró la entrega de las competencias al GAD de Guayaquil que, después de 4 años, finalmente las asumió en el 2015, luego de la entrega de recursos económicos. Las controversias se resolvieron una vez que se entregaron las competencias en el control del tránsito, transporte y seguridad vial al GAD de Guayaquil. A nivel de procesos del control del tránsito, la emisión de las licencias de conducir quedó a cargo de la ANT, y el control de contravenciones y matriculación de vehículos a cargo del Municipio de Guayaquil.

Las Escuelas de Conducción

El proceso de descentralización de competencias hacia los GADs en relación a las Escuelas de Conducción no se realizó. La ANT siguió controlando y reglamentando todo el proceso, según se constató en las resoluciones emitidas hasta el 2016. Inclusive en las entrevistas con las

autoridades de las Escuelas de Conducción se pudo determinar que no se les dio la atención que se requería, debido a la carga excesiva de trabajo del área a cargo de las escuelas dentro de la ANT. Esto se evidenció en la rentabilidad de las pymes, no así en las empresas grandes que sabían cómo realizar el cabildeo dentro la Agencia.

Otro de los factores que perjudicó a las Escuelas de Conducción es el poder que ejerció el gremio de los Sindicatos de Choferes profesionales en el Gobierno a las autoridades de la ANT y del Gobierno Nacional y de la Asamblea, para que las leyes y reglamentos que se emitieron les beneficien y les permitan mantener su liderazgo. Según la LOTTSV, los Sindicatos de Choferes pueden formar a los choferes profesionales en sus escuelas, lo que generó una competencia desleal a nivel de empresas privadas del sector, sin mencionar los efectos de la corrupción evidente. En este punto las controversias existentes se mantuvieron y no hubo avances para solucionar los problemas.

Las escuelas de las escuelas de conducción no pudieron crecer económicamente y su mercado se redujo considerablemente debido a las regulaciones que emitió la ANT y que facilitó que escuelas desconocidas sean autorizadas a funcionar sin que cumplieran con los estándares y obligaciones exigidas en la LOTTSV. Se puede mencionar como ejemplo el cobro de valores excesivos a los estudiantes, con el fin de emitir certificados de conducción en períodos de tiempo muy cortos, lo que no garantizó una formación adecuada.

Marco Tecnológico

El Marco Tecnológico, que regula las acciones de los grupos sociales relevantes respecto al proceso de descentralización de competencias, son la *Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial* y todas las leyes, reglamentos y resoluciones emitidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Tránsito, Transporte y Seguridad Vial.

Mientras los grupos sociales relevantes y la flexibilidad interpretativa se centran en el artefacto socio-técnico, el marco tecnológico nos permite sistematizar los problemas y las soluciones que cada uno de los grupos produce con respecto a la gestión del tránsito. En este nivel podremos explicar cómo funciona el poder, qué grupos sociales relevantes se vuelven dominantes y cómo intentan disminuir la flexibilidad interpretativa de los otros para alinearlos a sus propósitos. Tal

es el caso de la Agencia Nacional de Tránsito, que tiene como objeto liderar la gestión del tránsito en el Ecuador, de la Comisión de Tránsito del Ecuador antes Comisión de Tránsito del Guayas, que no ha querido perder su cuota de poder regional, y al momento está a cargo de las carreteras a nivel nacional y ya entregó el control del tránsito de Guayaquil al GAD. Los Sindicatos de Choferes a nivel nacional que ejercen poder debido a su gran fuerza política. La Policía Nacional siguió a cargo del control de infracciones en todo el país a excepción de las ciudades donde los GADs asumieron las competencias del tránsito, lo cual significó que el control de esta base de datos de personas y de vehículos sigue estando a cargo de la Policía Nacional y como consecuencia se generó una dependencia enorme hacia a esta Institución, desde las otras instituciones a relacionadas al control del tránsito, transporte y seguridad vial a nivel nacional. Todas las Instituciones antes mencionadas constituyen los grupos sociales relevantes.

2.2.2. Las Regulaciones y el desarrollo de las PYMES

A pesar de un aumento en la cantidad de investigación sobre los programas que muchos gobiernos de todo el mundo están utilizando para orientar el desarrollo de la empresa, desarrollar la capacidad de gestión, y alentar a las empresas a emprender prácticas que darán lugar a mejores resultados, en la comunidad de investigación no existe un acuerdo sobre una manera adecuada de conceptualizar la tarea de "desarrollo de negocios" o de diseñar programas de desarrollo específicos (Massey, 2006).

Estos enfoques hacen poco para abordar un aspecto crítico del desarrollo empresarial que es especialmente evidente en las pequeñas firmas: la relación entre la empresa y su propietario. El autor presenta un nuevo marco y lo aplica en Nueva Zelanda. Este marco se basa en dos dimensiones: el potencial de desarrollo de la empresa y el potencial de desarrollo del individuo — un enfoque que hasta ahora no se ha utilizado, a pesar del reconocimiento de la interrelación entre la empresa y el individuo, especialmente en países donde hay un gran número de microempresas. El marco contribuye al debate en curso sobre el diseño de programas eficaces de desarrollo al permitir que los estrategias políticos se centren en las cuestiones clave — el potencial del desarrollo — en lugar de simplemente en la membresía individual de un grupo objetivo específico. (Massey, 2006) de los dueños de las escuelas de conducción se detecta en la mayoría de las pymes una falta de capacidad de gestión y una infraestructura física que no cumple las

regulaciones exigidas, debido a la escasez de recursos económicos para invertir en el equipamiento requerido para realizar las pruebas psicomotoras de los conductores, y en la contratación de personal cualificado, lo que afecta en el nivel de conocimientos de los conductores aprobados.

La Agencia Nacional de Tránsito es una institución muy politizada por los diferentes grupos de poder. Los cambios frecuentes de Autoridades ocasionan que las políticas que se dictan se modifiquen continuamente. Las Escuelas de Conducción han sufrido las consecuencias del cambio en las leyes y en los reglamentos existentes en todos los aspectos. Un ejemplo son los valores que se cobran por capacitación y que a pesar de ser los mismos para todas las Escuelas según lo especificado en la LOTTTSV, no se respetan. A más de que se regula el mercado, se afecta la rentabilidad de las empresas y a las inversiones que estas realizan para dar mejor servicio a sus clientes. Las presiones políticas ejercidas por el gremio de choferes profesionales ocasionan que se adopten medidas a nivel ejecutivo y operativo orientadas a este grupo objetivo, lo que afecta a las Escuelas de Conducción privadas. La inversión que deben realizar las Escuelas de Conducción para adquirir vehículos para las clases prácticas de conducción a los clientes es alta y muchas no disponen de los recursos económicos para hacerlo, lo que ocasiona que salgan del mercado. Las investigaciones realizadas han permitido conocer que una de las Escuelas de Conducción con mayor potencial de desarrollo en los últimos años es una Organización No Gubernamental.

Las regulaciones en el ámbito laboral, y el costo de cumplir con las mismas han reducido la capacidad de crecimiento de las escuelas de conducción. En los últimos años en el país se produjo un incremento del salario básico unificado de los empleados en los últimos 8 años que paso de \$160 a \$354 dólares, lo que significó el despido de personal cualificado debido a los altos salarios, y la contratación de personal sin formación para dictar los cursos de conducción.

Análisis cualitativo de la percepción empresarial

El análisis cualitativo de la percepción empresarial se realizó mediante encuestas a las principales escuelas de conducción del país, a través de cuestionarios previamente elaborados, con preguntas muy específicas sobre sus empresas orientadas a determinar los efectos de las regulaciones

gubernamentales en las pymes, su nivel de adaptación a las mismas, y como esto afectó a su rentabilidad según la percepción de los ejecutivos y empresarios a cargo de las mismas. El resultado de encuestas se determinó mediante el análisis estadístico de frecuencia.

Los factores que se pueden aislar como determinantes y que se obtuvieron de este análisis cualitativo fueron la incertidumbre ante las reformas del Gobierno del Ecuador debido a la crisis económica de los últimos años, las regulaciones a nivel de los salarios de los empleados público y privado, y quizás la regulación que mayor impacto tuvo a nivel de tránsito fue la que determinó la no obligatoriedad de los cursos de conducción para los choferes no profesionales.

Los resultados obtenidos del análisis cualitativo de la percepción empresarial de las escuelas de conducción en el Ecuador mostraron que las regulaciones en el Ecuador, no han permitido un crecimiento de sus negocios, ya que el incremento en el valor de los vehículos y de los repuestos y partes de los mismos, debido a los altos impuestos de los últimos años, lo que ha ocasionado una pérdida de sus ganancias. Quizás la de mayor impacto a las pymes en el año 2015, es la no obligatoriedad de los cursos de capacitación para los choferes no profesionales, lo que ha significado una reducción fuerte de sus ingresos, ya que ellos constituyen el volumen en este tipo de negocio. La capacitación será optativa para los choferes no profesionales tipo B, y solo en caso de no aprobar los exámenes exigidos por la ANT, se deberá realizar el curso de conducción, lo que afecta no sólo la seguridad del país, sino además la estandarización del modelo de capacitación de los alumnos, es decir que todos tengan los mismos conocimientos, teóricos y prácticos. Este cambio en la ley, se realizó por un tema social y político, para no afectar a las personas que no tenían capacidad económica para pagar un curso de conducción.

Los costos de cumplimiento de las regulaciones que impone el Gobierno a través de las diferentes Instituciones, a nivel político, laboral, fiscal, tributario y económico, genera en las pymes del Ecuador una necesidad de adaptación constante a una realidad que cambia continuamente y que ocasiona que se incrementen sus costos a nivel de gestión administrativa, operativa, de asesoría legales, tributarios, económicos y políticos.

Capítulo 3

Las Pequeñas y Medianas Empresas

En este capítulo se estudiará como las leyes y regulaciones emitidas por el Estado Ecuatoriano han afectado a las escuelas de conducción.

3.1. Afectación de las regulaciones a las Pymes

Los estudios cualitativos se realizaron a las escuelas de conducción con el objeto de conocer si los propietarios y gerentes adoptaron las leyes y regulaciones dictadas por el Estado Ecuatoriano, y ejecutadas a través de las Instituciones a cargo del control del tránsito, transporte y seguridad vial en el país. Se analizó los cambios de los empresarios en su forma de actuar y en las prácticas que utilizaron para cumplir con las regulaciones, y se determinó las dificultades que tuvieron las empresas para cumplir con las leyes y las regulaciones establecida por los entes de control.

En este estudio se hicieron entrevistas semi-estructuradas a los propietarios de las escuelas de conducción con sede en Quito, y con sucursales a nivel nacional. Se pretendió obtener información que confirmara el análisis realizado en relación al proceso de descentralización de competencias a los GADs y como este afecto a las Escuelas de Conducción. Los sujetos de la investigación consideraron que lo que les afectó para lograr sus objetivos de crecimiento y lograr la rentabilidad esperada fue entre otras cosas lo siguiente:

- a. El cambio continuo de autoridades de control en las Instituciones que les regulan y la falta de definición de políticas claras dificultan su cumplimiento. Las escuelas de conducción son visitadas esporádicamente por inspectores que las sancionan por diversos motivos relacionados a procedimientos previamente establecidos, se modifican estos procedimientos y cuando se informa al ente de control del cumplimiento de estas disposiciones se conoce que estos inspectores ya no laboran en la Institución, con lo cual la aplicación de la norma, política o proceso carece de importante para los nuevos funcionarios.

- b. La falta de capacidad administrativa, operativa y de gestión, del área a cargo del control de las escuelas en la Agencia Nacional de Tránsito, así como el volumen de trabajo que se les asignó, no permitió que se diera atención a los requerimientos de las escuelas de conducción, lo que afectó la rentabilidad e impidió su crecimiento. Los motivos fueron básicamente políticos y de capacidad organizacional y no técnicos como debieron serlos. Los directivos de las escuelas de conducción indicaron que la tecnología bien implementada hubiese solucionado en gran parte la gestión administrativa de la Agencia Nacional de Tránsito.
- c. La falta de cumplimiento de las políticas y procesos establecidos en la ley por parte de las entidades reguladoras y de control del tránsito, transporte y seguridad vial y la lentitud en el seguimiento de los requerimientos de las escuelas afectó su rentabilidad. Las estrategias definidas no surtieron los efectos deseados en el tiempo esperado por los cambios que se dieron en las reglas del juego. Como ejemplo podemos mencionar las inversiones que realizaron las pymes al adquirir motocicletas para brindar cursos de capacitación prácticos a los estudiantes, y que lamentablemente no fueron utilizadas debido a que la autorización para capacitar a los conductores de motocicletas tardó años en efectuarse. Algo similar sucedió con empresas que adquirieron vehículos para capacitar a través de clases prácticas a los estudiantes. Las pérdidas económicas que sufrieron ocasionó la quiebra de varias pymes.
- d. Las luchas de poder entre los diferentes actores que participaron del proceso del control del tránsito, transporte y seguridad vial, dificultó la gestión y operación de las PYMES. El costo de no descentralizar, significó que la ANT siguiera siendo una entidad burocrática, lenta y que no hiciera su papel regulador, y que organizaciones políticas como los Sindicatos de Choferes actuaran sin ningún control, lo que ocasionó que la situación se vuelva caótica. Los directivos de las pymes entrevistadas mencionaron que las escuelas de conducción debieron ser la prioridad de la agencia de tránsito, por el nivel de seguridad que daban a la ciudadanía.
- e. La falta de capacidad administrativa, operativa y de gestión, del área a cargo del control de las escuelas en la ANT, así como el volumen de trabajo asignado, no permitió que se de atención a los requerimientos de las escuelas de conducción, lo que afectó su rentabilidad e impidió su crecimiento. La problemática es básicamente política y de capacidad

organizacional y no técnica como debería serlo. Los entrevistados sugirieron que una tecnología bien implementada podría haber sido de mucha ayuda a la ANT.

- f. La falta de control apropiado del cumplimiento de la ley en la creación de escuelas de conducción que no cumplieron con los requisitos establecidos, generó una competencia ilegítima. Los directivos de una de las PYMES a las cuales se entrevistó mencionaron que en su escuela los cursos de conducción tenían una duración de 8 meses, previo a pasar el examen de conducción mientras que en otras escuelas los exámenes se aprobaban fácilmente y sin la preparación adecuada. Esto les llevó a tomar la decisión de segmentar su mercado objetivo y concentrarse en los estudiantes que quieren hacer las cosas bien, aprender y capacitarse y salir con un título que lo da una universidad y trabajar para una buena empresa, y en las empresas ecuatorianas que buscaban contratar choferes profesionales formados en escuelas de conducción que les garantizaran seguridad para el transporte de personas y de sus bienes y mercaderías.
- g. Los cambios en la ley permitieron que los Institutos, las Universidades y los Sindicatos de choferes capacitaran a choferes profesionales y no profesionales, lo que amplió el mercado, y también redujo los ingresos en las escuelas ya existentes. Por otro lado permitió que el mercado se diversifique. Algunas escuelas supieron aprovechar el cambio en la ley para ofrecer a sus clientes servicios distintos a los que existían, como ejemplo podemos mencionar, el ser gestores de la matriculación vehicular de sus clientes. Otras escuelas sin embargo por falta de conocimiento o de comunicación con la Agencia Nacional de Tránsito se vieron muy afectadas en su rentabilidad.
- h. Los cambios a nivel de la LOTTSV, dificultaron el cumplimiento de las regulaciones por parte de las pymes. El proceso se hizo burocrático, lento y les generó costos adicionales. La Escuela de conducción más grande del país había sido constituida como una organización sin fines de lucro, ONG, a pesar de que recibía ingresos por la venta de sus servicios. Otra de las escuelas de conducción que se consideraba una PYME, por el número de empleados que tenía y por su volumen de ventas es parte de un grupo económico muy fuerte, dueño de una de las universidades más grandes del país. Esta escuela facturaba sus servicios con un nombre de empresa distinto dependiendo del tipo de servicio que brindaba a los choferes profesionales o a los no profesionales.
- i. El proceso de descentralización del proceso de las escuelas de conducción hacia los

GADs no se realizó. La ANT es el ente de control que regula a las escuelas. La descentralización es conveniente según las pymes entrevistadas a nivel operativo, organizacional, económico. El volumen de trabajo que tienen las áreas a cargo de las escuelas a nivel nacional, no les permite controlar las aproximadamente 250 escuelas que existen en el país. En el 2015, se realizó una reestructura orgánica y funcional en la Agencia de Tránsito en la que se organizó de forma distinta el control y seguimiento de las escuelas y lo separó de la operación diaria relacionada a permisos y habilitaciones, lo cual ayudó a mejorar su gestión.

- j. Los cambios continuos a la ley modifican la planificación, organización, operación de las escuelas y reducen su rentabilidad de las escuelas de conducción ya que generan pérdidas y reducen su mercado objetivo. La ley que modificó la obligatoriedad de seguir un curso de conducción a partir del año 2016, para los choferes no profesionales tipo B (*sportman*) que obtienen su licencia por primera vez, es un ejemplo de lo indicado. Este cambio se realizó para atender una problemática tema social y política. Se determinó que las personas que supiera conducir y que no tuvieran dinero para pagar un curso no tenían la obligatoriedad de hacerlo. Únicamente debían rendir los exámenes teóricos y prácticos y en caso de no aprobar los mismos debían tomar el curso correspondiente. Esta modificación en la ley afectó a la sociedad ecuatoriana, ya que genera una cultura de estudiantes no formados profesionalmente con altas probabilidades de generar un incremento de accidentes de tránsito y muertes en las vías.

De la información obtenida se ha determinado que las modificaciones en la LOTTSV y en los reglamentos que se ha expedido en los últimos años luego de la reforma a la ley en el 2011 han afectado varios aspectos de las PYMES objeto de este estudio que se reflejan en el cuadro que a continuación se detalla:

Tabla 3. Afectación de las regulaciones a las Pymes

Leyes y reglamentos	Organización	Estrategia	Operación	Rentabilidad	Cabildeo (lobbying)
LOTTSV	X	X	X	X	X
Leyes y reglamentos laborables.	X	X	X	X	X
Políticas tributarias.	X	X	X	X	X
Cambios constantes de autoridades en las Instituciones de control, lo que generó una inestabilidad política.	X	X	X	X	X

Fuente: Datos tomados de la investigación

La tabla 3 muestra como las regulaciones establecidas por el Gobierno Central y los GADs y los cambios frecuentes de autoridades de control afectaron la organización, la estrategia, la operación y la rentabilidad de las PYMES; además del esfuerzo a nivel de cabildeo que realizaron las escuelas de conducción con las autoridades a cargo del sector de transporte, tránsito y seguridad vial, para que las decisiones que adoptaron y que luego se convertían en leyes y regulaciones no afectaran su funcionamiento y rentabilidad.

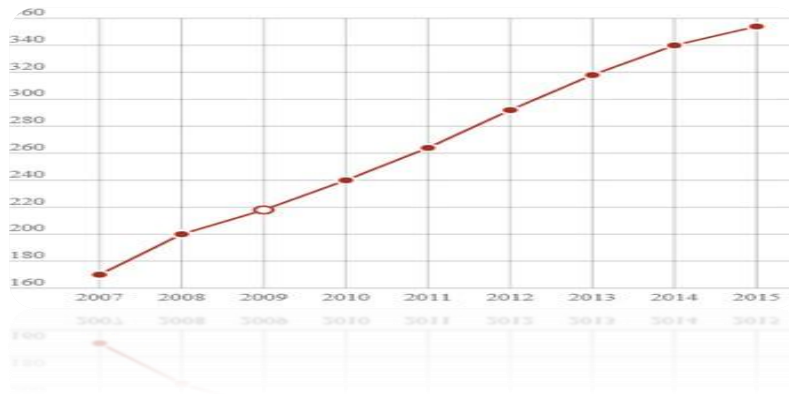
Para realizar el análisis cualitativo se hicieron encuestas a los ejecutivos a cargo de la gestión de las escuelas de conducción, a través de cuestionarios que contenían preguntas específicas orientadas a determinar el nivel de afectación de las pymes como consecuencia de las políticas y regulaciones gubernamentales, y las estrategias que habían adoptado para lograr la rentabilidad esperada. Los resultados del análisis mostraron que la modificación de las leyes, reglamentos, políticas tributarias, y la inestabilidad política generada por los cambios constantes de las autoridades de control a cargo del sector del transporte, tránsito y seguridad vial, afectaron la rentabilidad de las pymes.

3.2. Reformas de tipo regulatorio o legal

Las modificaciones de las leyes laborales en el país incidieron en el crecimiento de las escuelas de conducción. Según la OIT en el Informe Mundial de Salarios 2014-2015, el salario básico unificado del Ecuador se incrementó de \$170 dólares en el 2007 a \$354 dólares en el 2015, como se muestra en el grafico 3. Si bien la capacidad adquisitiva de los ecuatorianos mejoró, el incremento de salarios significó para los empresarios de las escuelas una afectación a sus costos.

Otro de los aspectos que incrementó la nómina salarial fue la normativa que exigía a las escuelas que se contrate personal con un nivel de formación de tercer nivel para capacitar a los estudiantes.

Figura 1. Salario mínimo del Ecuador



Fuente: OIT Colección Informe Mundial Sobre Salarios 2014/2015

Según la información que se encuentra en los reglamentos emitidos a partir del cambio en la LOTTSV en el 2011, se ha realizado cambios constantes a nivel de la máxima autoridad de la ANT, el Director Ejecutivo, lo que no permitió que las políticas y acciones tengan continuidad. El cabildeo realizado por grupos de poder como los Sindicatos de Choferes, que se vieron afectados por las políticas implementadas, incidió en los grupos más débiles o con menor poder político como las pymes. Los Sindicatos de choferes profesionales son oligopolios con capacidad económica y política, debido a lo cual lograron privilegios para sus socios. Como ejemplo podemos mencionar que están a cargo de la capacitación y formación de los choferes profesionales en todo el país.

La demora en la elaboración de las leyes y regulaciones por parte del ente de control, la ANT perjudicó económicamente a varias empresas. Un caso específico que mencionó uno de los entrevistados fue la adquisición de camiones por parte de empresas que luego no pudieron ser utilizados debido a que no podían contratar conductores capacitados. Esto se debió a que la normativa que autorizaba capacitar a choferes para obtener las licencias D (conducción buses) y E (conducción de camiones) demoró 4 años en ser autorizada. No se conoció los valores

generados por estas pérdidas económicas sin embargo los investigados indicaron que la rentabilidad de su escuela y la de las empresas que adquirieron los camiones se vio muy afectada.

La reforma a la LOTTSV permitió que se descentralice el tránsito a los GADs municipales de Quito, Guayaquil y Cuenca que aceptaron asumir estas competencias en una fase inicial. La ley de ordenamiento territorial es la que definió las competencias que se descentralizaron y determinó la obligatoriedad de su cumplimiento. No se consideró en esta descentralización el control, regulación y gestión de las escuelas de conducción y la emisión de licencias de conducir, procesos que siguen a cargo de la ANT.

Los gerentes de las escuelas de conducción entrevistados coincidieron en que la descentralización del control, regulación y gestión de las escuelas de conducción sería de gran ayuda, ya que únicamente con reducir el volumen de trabajo del área a cargo de las escuelas de conducción de la ANT, se agilizarían los tramites y se priorizarían sus requerimientos, ya que cada GAD atendería únicamente a una ciudad específica.

Michael Foucault (1976) insistía en que las tácticas y las estrategias de poder “se despliegan a través de implantaciones, distribuciones, recortes, control de territorios, organizaciones de dominio, que bien podrían constituir una especie de geopolítica” (1976, en Foucault, 2001, pág. 39).

La descentralización de la competencia del control del tránsito vehicular implicó para el Gobierno Central a través de la ANT, ceder poder político y económico a los Municipios que asumieron esta competencia. Los rubros generados por las contravenciones de tránsito y por matriculación vehicular ingresan a las arcas del gobierno central y luego son transferidas a las cuentas bancarias de los GADs municipales, lo cual no siempre se realiza de forma oportuna.

Conclusión

Las acciones llevadas a cabo por la Agencia Nacional de Tránsito para llevar a cabo el proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y los problemas de interoperabilidad de las instituciones involucradas en el proceso, si afectaron el desarrollo y el fortalecimiento de las Escuelas de Conducción.

La Ley de Ordenamiento Territorial no consideró en el proceso de descentralización de las competencias hacia los gobiernos locales el control regulación de las escuelas de conducción y la emisión de las licencias de conducir, sin embargo esta ley si incluyó la descentralización de los procesos de matriculación de automotores y el control de las infracciones de tránsito, procesos relacionados entre sí.

El objetivo de este estudio fue determinar la afectación en las escuelas de conducción el proceso de descentralización de las competencias de la Agencia Nacional de Tránsito en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Para lograrlo se analizó la normativa ecuatoriana y las regulaciones emitidas por los Entes de Control, los problemas de interoperabilidad entre las Instituciones Ecuatorianas involucradas en el proceso y se hicieron entrevistas al personal a cargo de la gestión de las escuelas de conducción en el Ecuador.

El resultado del análisis de los efectos del proceso de descentralización de las competencias hacia los GADs concluyó que las regulaciones afectaron negativamente a las PYMES, mostró que se crearon oligopolios naturales, se colocaron barreras de entrada y se repartió el mercado al permitir que los Sindicatos de Choferes dictaran los cursos de conducción y evaluaran a los choferes profesionales, y que además se facilitó a grandes grupos económicos proveer el servicio de capacitación a conductores. Muchas empresas pequeñas y medianas han desaparecido del mercado y continuarán haciéndolo ya que este fue repartido previamente a grandes empresas y a grupos de poder.

El Gobierno Central no incluyó la descentralización de las competencias relacionadas a las Escuelas de Conducción en la Ley de Ordenamiento Territorial, ya que determinó que no se

habían creado capacidades locales en los GADs y que estos no estaban preparados para asumir las competencias, y que como consecuencia la provisión del servicio debía darla un privado a cargo de un ente de control dependiente del Gobierno Central. La competencia de las escuelas de conducción es de connotación tan de bien público, que es posible entregarla a una GAD, sin embargo no es deseable hacerlo, es una tipología de competencias muy compleja. Cabe indicar que el sector del transporte en el Ecuador es uno de los más áridos para hacer una regulación positiva.

La falta de gestión y control por parte de la Agencia Nacional de Tránsito y sus problemas de interoperabilidad con las Instituciones relacionadas al control y gestión del tránsito transporte y seguridad vial perjudicó el desarrollo de las Escuelas de Conducción. Esto se validó a través de la revisión de la normativa elaborada por los entes de control y las entrevistas realizadas a los gestores de las Escuelas de Conducción y a funcionarios de los Entes de Control.

El proceso de descentralización de competencias relacionadas al tránsito, transporte y seguridad vial no incidió en el fortalecimiento y el desarrollo de las Escuelas de Conducción.

Lista de referencias

- Bristow, Alexandra. 2007. Fragments and Links: Organizational Actor-World of the Harry Potter Phenomenon. *Culture and Organization*, 13, 4, 313-325.
- Bijker, Wiebe E., Hughes, T.P. y Pinch, Trevor. (eds.) 1987. *"The Social Construction of Artifacts: Or How the Sociology of Science and Sociology of the Technology Might Benefit Each Other"*, Cambridge (MA): MIT Press.
- Bijker, Wiebe E. 1995. *"Of bicycle, bakelites, and bulbs. Toward a theory of sociotechnical change"*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Bijker Wiebe E., Hughes, Tomas Parker, y Pinch, Trevor. 1987. *"The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology"*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Callen Blanca, Domènech Miquel, López Daniel, Rodríguez Israel, Sánchez-Criado Tomás, Tirado Francisco. 2011. *"Diásporas y transiciones en la teoría Actor-Red"*. *Athenea Digital* - 11(1): 3-13. <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/852>.
- Callon, Michel. 1980. "Struggles and Negotiations to define what is Problematic and what is not: the Sociology of Translation". *The Social Process of Scientific Investigation: Sociology of the Sciences Yearbook*, editado por Karin Knorr, Roger Krohn and Richard Whitley. Boston: Reidel.
- Callon, Michel. 1986. "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay". *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*, editado por Jhon Law, 196-233. London: Routledge & Kegan Paul pcl.
- Callon, Michel. 1986b: "The Sociology of an Actor-Network: The Case of the Electric Vehicle". *Mapping the Dynamics of Science and Technology*, editado por Michel Callon, Jhon Law y Arie Rip. London: Macmillan (1986).
- Callon, Michael. 1987. *Society the Making; the Study of Technology as a Tool for Sociological Analysis*, W. Bijker; T.

- Capelleras Joan-Lluís. 2011. “*Publicly funded prestart support for new firms: who demands it and how it affects their employment growth.*” *Environment and Planning C: Government and Policy* 2011, vol. 29: 821- 847. DOI:10.1068/c10110b.
- Carter, Sara, Mason, Colin, Tagg, Stephen. 2009. *Perceptions and experience of employment regulation in UK small firms.* *Environment and Planning C: Government and Policy* 2009, volume 27, pages 263 – 278. DOI:10.1068/c07106b.
- Deleuze, Gilles y Félix Guattari. 1980/1988. *Mil Mesetas.* Valencia: Pre-Textos.
- Domènech, Miquel y Francisco Tirado. 1998. *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad.* Barcelona: Gedisa.
- Echeverría, Javier. 2003. *La revolución tecno científica.* Madrid: FCE.
- Echeverría, Javier y Marta I. González. 2009. *La teoría del Actor-Red y la Tesis de la Tecnociencia.* ARBOR 185 (738):705-720.
- Fernández Subieta, Ana. 2009. “*El constructivismo social en la ciencia y la tecnología: Las consecuencias no previstas de la ambivalencia epistemológica*”. *Revista Arbor Ciencia Pensamiento y Cultura* CLXXXV 738: 689-703. doi: 10.3989/arbor.2009.738n1046.
- Foucault, Michel. 1980. *Microfísica del poder* (2ª ed.). Madrid: La Piqueta.
- Garfinkel, Harold. 2002. *Ethnomethodology's Program. Working Out Durkheim's Aphorism.* Maryland: Rowman and Littlefield.
- Jacquemin, Amélie, Jansen Frank. 2014. “*Studying regulation as a source of opportunity rather than as a constraint for entrepreneurs: conceptual map and research propositions.*” *Environment and Planning C: Government and Policy* 2015, vol. 33:846 – 862. DOI: 10.1068/c11180b.
- Jiménez, Orlando. 2005. “*Innovation-oriented environmental regulations: direct versus indirect regulations; an empirical analysis of small and medium-sized enterprises in Chile.*” *Environment and Planning* 2005, vol.37:723-750. DOI: 10.1068/a3736. United Kingdom: Oxford University Centre for the Environment.
- Jorge Sierra, Elena. 2015. “*La construcción social de la tecnología, Wiebe Bijker y Trevor Pinch*”. <https://sociotecno2.wordpress.com/bijkerpinch/>.

- Jorge Sierra, Elena. 2015. “*Sociología de la tecnología, concepto y definiciones*”.
<https://sociotecn7.wordpress.com/2015/10/13/sociologia-del-conocimiento-y-los-estudios-cts/>.
- Kirby, David. 2004. “*Government and policy for SMEs in the UK.*”
 Environment and Planning C: Government and Policy 2004, vol 22: 775- 777. DOI:
 10.1068/c2206ed. England: University of Surrey.
- Kitching, John. 2006. “*A burden on business.*” Reviewing the evidence base on regulation and
 small-business performance. Environment and Planning C: Government and Policy 2006,
 vol. 24: 799 – 814. DOI: 10.1068/c0619. England: Kingston University Small Business
 Research Centre.
- Kitching, Jhon, Hart, Mark, Wilson Nick. 2015. *Burden or benefit?*
 Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance,
 International Small Business Journal, vol. 33(2):130-147. DOI: 10.1177/0266242613493454.
- Latour, Bruno. 1999. “*On Recalling ANT.*” *Actor Network Theory and after*. Oxford: Blackwell.
<https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-954X.1999.tb03480.x>.
- Latour, Bruno. 2004. *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy*.
 Cambridge, Mass. and London: Harvard.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassembling the Social*. Oxford: Oxford University Press.
- Law, John. 2007. *Actor Network Theory and Material Semiotics*. Version of 25th
 April. <http://heterogeneities.net/publications/Law-AntandMaterialSemiotics.pdf>.
- Law, John. 2009. *The Greer-Bush Test on Politics in STS*. Version of 23rd December.
<http://www.heterogeneities.net/publications/Law2009TheGreer-BushTest.pdf>.
- Massey, Claire. 2005. *A new conceptualization of business development for SMEs: a focus
 on development potential*. New Zealand: New Zealand Centre for SME Research, Massey
 University.
- OIT, 2015. *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015. Salarios y Desigualdad de Ingresos*.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_343034.pdf.
- Oppenheim, Robert. 2007. *Actor-network theory and anthropology after science,
 technology, and society*, Anthropological Theory, vol. 7, no. 4: 471-493.

- Pickernell David, Adrian Kay, Gary Packham y Christopher Miller. 2010-2011. “*Competing agendas in public procurement: an empirical analysis of opportunities and limits in the UK for SMEs.*” *Environment and Planning C: Government and Policy* 2011, volume 29, pages 641-658. Doi: 10.1068/c10164b.
- Silva, Carlos. 2009. *El grado cero de la inconmensurabilidad. Teoría del Actor-Red como caja de herramientas.* PUCRS, vol. 41, n. 1: 57-66, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5161466.pdf>.
- Schumpeter, Joseph. 1992. *Capitalism, Socialism and Democracy.* London: Routledge.
- Winner, Langdon. 1993. “*Upon opening the Black Box and finding It Empty: social constructivism and the philosophy of technology.*” *Science, Technology & Human Values*, vol. 18, no. 3: 362-378. <https://doi.org/10.1177/016224399301800306>.
- Capelleras Joan-Lluis. 2011. “*Publicly funded prestart support for new firms: who demands it and how it affects their employment growth.*” *Environment and Planning C: Government and Policy* 2011, vol. 29: 821- 847. DOI: 10.1068/c10110b.