

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2021

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

La gobernanza como categoría analítica de la selección de instrumentos de implementación de política pública: el caso del alza de la tarifa del transporte urbano en Quito

Dennisse Alejandra Carrillo Viteri

Asesor: Marco Córdova

Lectores: Diana Marcela Paz y

Efraín Alfredo Bastidas Zelaya

Quito, mayo de 2024

## Índice de contenidos

Resumen .....	9
Agradecimientos.....	11
Introducción .....	12
Capítulo 1. La gobernanza como categoría analítica de los instrumentos de implementación de las políticas públicas .....	18
1.1. El surgimiento de la gobernanza como una forma de gobierno en los Estados modernos..	18
1.2. Modos o enfoques de la gobernanza como categoría analítica de las políticas públicas ....	20
1.3. Análisis de las políticas públicas .....	23
1.4. Análisis de la implementación de las políticas públicas.....	26
1.4.1. Principales enfoques del análisis de la implementación de políticas públicas .....	28
1.5. Instrumentos de implementación de las políticas públicas.....	31
1.5.1. Incidencia de los modos de gobernanza en la selección de los instrumentos de las políticas públicas.....	36
1.6. Análisis de las TIC como instrumento de las políticas públicas .....	41
Capítulo 2. Antecedentes y contextualización de la tarifa del transporte urbano o convencional en el Distrito Metropolitano de Quito .....	47
2.1. ¿De quién es la competencia?.....	47
2.2. La competencia es de los Municipios.....	60
Capítulo 3. Estructuración tarifaria en el Distrito Metropolitano de Quito .....	68
3.1. ¿Qué intereses y necesidades han configurado la estructuración tarifaria en Quito?.....	68
3.2. En camino hacia una reestructuración tarifaria .....	72
3.3. Ius publicum privatorum pactis mutari non potest .....	76

Capítulo 4. Análisis de la influencia del modo de gobernanza en la selección del GPS como instrumento de medición de la calidad del servicio para el alza de la tarifa del transporte urbano en el DMQ.....	84
4.1. Medición y verificación de la calidad del servicio en el DMQ .....	84
4.2. Influencia del modo de gobernanza en la selección del GPS como instrumento de medición de la calidad .....	87
4.2.1. Resultados de la verificación de los indicadores de calidad, realizada por la Secretaría de movilidad para el alza de la tarifa .....	89
Conclusiones .....	98
Referencias .....	102
Anexos.....	109

## **Lista de ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 2.1. Principales temas abordados en los conflictos.....	47
Figura 2.2. Parámetros del índice de calidad.....	60
Figura 3.1. Esquemas de tarifas para el transporte urbano.....	80
Figura 4.1. Estado físico de la unidad.....	84
Figura 4.2. Trato al usuario.....	84
Figura 4.3. Estándares de operación.....	85
Figura 4.4. Estándares ambientales.....	85

### **Tablas**

Tabla 1.1. Definición empírica de gobernanza hegemónica e instrumentos de política.....	39
Tabla 1.2. Definición empírica de gobernanza contrahegemónica e instrumentos de política....	39
Tabla 3.1. Necesidades identificadas para cada uno de los actores que intervienen en el SMTTP.....	73
Tabla 4.1. Diseño de la encuesta realizada para evaluar la calidad del servicio por parte de personas usuarias.....	90
Tabla 4.2. Resultados preguntas dicotomía: cumple/no cumple.....	92
Tabla 4.3. Resultados preguntas dicotomía: sí/no.....	93
Tabla 4.4. Resultados preguntas dicotomía: de acuerdo/en desacuerdo.....	94
Tabla 4.5. Resultados preguntas dicotomía: satisfecho/insatisfecho.....	94

## Lista de abreviaturas y siglas

AMT	Agencia Metropolitana de Tránsito
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNC	Burócratas de Nivel de Calle
BRT	Bus de Tránsito Rápido
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGE	Contraloría General del Estado
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CNTTT	Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional
GPS	Sistema de Posicionamiento Global
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
NATO	Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización
PES	Passenger Environment Survey

PIU	Puntos de Información al Usuario en paradas
PLMQ	Primera Línea del Metro de Quito
Red GEALC	Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe
RVT	Revisión Técnica Vehicular
SAE	Sistemas de Ayuda a la Explotación
SIC	Sistemas de Información al Conductor
SIR	Sistema Integrado de Recaudo
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
SMTTP	Sistema Metropolitano de Transporte Pública de Pasajeros
SOS	Sistemas de Emergencia
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio

## **Declaración de cesión de derecho de publication de la tesis/tesina**

Yo, Dennisse Alejandra Carrillo Viteri, autora de la tesis titulada La gobernanza como categoría analítica de la selección de instrumentos de implementación de política pública: El caso del alza de la tarifa del transporte urbano en Quito, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría 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, mayo de 2024



---

Firma

Dennisse Alejandra Carrillo Viteri

## **Resumen**

Entre los más importantes momentos políticos que influenciaron el establecimiento de una incipiente política tarifaria en Quito están la dolarización, el alza del valor global de los combustibles, las presiones de grupos de interés por mantener subsidios, las protestas y movilizaciones estudiantiles y sociales, y la influencia de organismos multilaterales financistas de infraestructuras de transporte municipal. El alza del valor de la tarifa del transporte urbano en Quito como caso de estudio permite analizar de qué manera los modos de gobernanza inciden en la toma de decisiones, pues permite describir el contexto político y social, así como la relación entre distintos actores que determinan el diseño y la implementación de la política pública. El análisis descriptivo que se presenta a continuación busca conectar estas dinámicas con el proceso de revisión tarifaria que se había mantenido estática desde el año 2003, para entender la manera en que las decisiones son influenciadas por los modos de gobernanza predominantes. Además, se examinan las estrategias y discursos de los actores involucrados dentro de un proceso de gobernanza en constante disputa.

En la presente investigación se analiza cómo los instrumentos de implementación, como las TIC y específicamente el GPS, complementados con otros instrumentos procedimentales como la normativa, las resoluciones y los planes, son elaborados y seleccionados a la luz de los modos de gobernanza hegemónica y contrahegemónica, precisamente identificando cómo estos influyen en los criterios, intereses y actores que intervienen en la estructuración y alza de la tarifa. Los resultados de la investigación muestran que históricamente ha predominado un modo de gobernanza hegemónica en las decisiones sobre la tarifa del transporte urbano en Quito, priorizando intereses particulares del gremio transportista por sobre los de la ciudadanía. Las administraciones municipales analizadas muestran diferentes matices en sus modos de gobernanza. Mientras algunas tuvieron un enfoque marcadamente hegemónico, otras mostraron elementos de gobernanza contrahegemónica al priorizar al usuario en la normativa, pero sin concretar una reestructuración tarifaria integral.

La selección del GPS como instrumento de verificación de calidad para justificar el alza de la tarifa al usuario respondió a un modo hegemónico que buscó legitimarla técnicamente, pero sin una real participación ciudadana. La encuesta realizada para la investigación evidencia altos niveles de insatisfacción de los usuarios con la calidad del servicio luego del incremento tarifario.



En conclusión, el predominio histórico de una gobernanza hegemónica en las decisiones sobre la tarifa del transporte urbano en Quito ha priorizado intereses particulares y evitado abordar integralmente la reestructuración tarifaria y la mejora de la calidad del servicio. Esto evidencia la necesidad de transitar hacia modos de gobernanza más participativos y enfocados en el interés colectivo.

De manera que en esta investigación se realiza análisis descriptivo de la estructuración de la tarifa del transporte urbano en Quito, identificando las relaciones entre los actores que participan. En esa línea, la pregunta de investigación es: ¿de qué manera el modo de gobernanza ha incidido en la selección de los instrumentos de implementación del alza de la tarifa del transporte urbano en Quito?. La hipótesis que se plantea es que el modo de gobernanza incide en la selección de los instrumentos de implementación y su posterior funcionamiento, en tanto influye en los criterios, los actores que participan y los intereses que se toman en cuenta para la estructuración y posterior alza del valor de la tarifa del transporte urbano en Quito.

**Palabras clave:** Política pública, implementación, gobernanza, tarifa, transporte urbano, Quito.

## **Agradecimientos**

A todas las personas que me dieron su tiempo y conocimiento para contar una parte de la historia de mi amada ciudad: Quito.

Gracias a la vida que me ha dado tanto. Me ha dado el sonido y el abecedario. Con él las palabras que pienso y declaro. Madre, amigo, hermano y luz alumbrando. La ruta del alma del que estoy amando...

## **Introducción**

Las representaciones que tenemos sobre el Estado y su funcionamiento han estado históricamente moldeadas por diversos contextos e ideologías. En América Latina, la influencia de concepciones occidentales ha sido determinante en la formulación académica de definiciones en campos como las ciencias sociales y la gobernanza, de manera que existe una inminente necesidad de contar con perspectivas sobre la gobernanza situadas en las particularidades latinoamericanas. La presente investigación adopta una conceptualización de la gobernanza que incorpora las categorías hegemónica y contrahegemónica surgidas en la región, especialmente en el cono sur, con el fin de construir un marco analítico contextualizado para su estudio y el de las políticas públicas en América Latina. No obstante, la cronología y estructura planteadas dialogan con la literatura occidental sobre la gobernanza, las políticas públicas y la incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante TIC).

Una de las primeras concepciones acerca del Estado propone entenderlo como un organismo vivo y armonioso que se desenvuelve de manera naturalmente jerarquizada y donde cada una de sus partes tiene una función específica que contribuye al bien común. Desde esta perspectiva se enfatiza la idea de un Estado fuerte y centralizado, coordinador y regulador de los diversos elementos de la sociedad. Es un enfoque surgido en la Edad Media pero modificado en la transición a la Modernidad cuando con el surgimiento de una nueva clase social, la burguesía, se comienza a cuestionar el funcionamiento de su estructura política y social.

Como consecuencia se fundó una nueva corriente filosófica conocida como el pensamiento contractualista que propuso una nueva visión sobre el origen del poder político al sostener que éste no es algo inherente o preestablecido, sino el resultado de un acuerdo colectivo. Los principales representantes de esta corriente fueron Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau, quienes a partir del reconocimiento de la individualidad de las personas plantearon que para vivir en sociedad, los seres humanos renunciamos a parte de nuestra libertad natural en favor del Estado para que éste garantice el orden y la seguridad (Hobbes). Por lo tanto, el poder político es el resultado del consentimiento de los gobernados (Locke) y así el Estado deja de ser entendido como una unidad indiferenciada y pasa a ser visto como una manifestación de la voluntad general expresada en un contrato social implícito (Rousseau).

A esta nueva visión del Estado le sigue una profundización de la dicotomía entre lo público y lo privado que enfatiza la limitación de su poder a la protección de los derechos individuales y la propiedad privada (Smith, 1776). Posteriormente, a medida que se empieza a consolidar el Estado moderno se fortalecen las nociones de identidad y unidad nacional que dan paso a la formación del Estado-nación. Fruto de esta nueva visión del Estado surgen sentimientos nacionalistas que fueron, en gran medida, los detonantes para que en el siglo XX se produjeran los conflictos entre Estado-nación que caracterizaron la época y que dieron paso al origen de la concepción del Estado de Bienestar.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y del crecimiento del intervencionismo estatal surge en las democracias capitalistas industrializadas un Estado benefactor cuyo objetivo fue alcanzar un equilibrio entre la provisión de servicios, las prestaciones sociales y la sostenibilidad económica (Farge, 2007). Sin embargo, entrada la crisis, la forma de gobernar se centró en la austeridad y la optimización del gasto, y su análisis se enfocó en conocer cómo los gestores y ejecutores tomaban decisiones idóneas a través de la racionalidad y elementos de juicio (Aguilar, 1992). Esta visión de la forma de gobernar se construyó sobre la base de un modelo hegemónico diseñado a partir de un enfoque de gobierno de corte liberal que dio paso a la creación de naciones individuales, confiadas en que la capacidad operativa del Estado se debía caracterizar por una intervención limitada y la protección de las libertades privadas.

Posteriormente, los procesos de democratización de finales del siglo XX permitieron construir un pensamiento político en el que libertad e igualdad no eran contrarios. Se reconoció que la separación Estado y sociedad se había transformado, pues éste “se ha ido convirtiendo en un actor social más, con una intervención, medios y técnicas de acción particulares que le relacionan con el resto de actores sociales en la arena de toma de decisiones” (Subirats, 1992, 21). Por lo tanto, surge una nueva perspectiva para analizar los problemas de este Estado democratizado, relacional y limitado, fundamentada en observar “el cambio de la estructura subjetiva del poder público dentro de la que se vuelven relevantes las interacciones entre instituciones públicas y actores sociales, políticos y económicos” (Subirats, 1992, 22).

En este contexto, la matriz de la gobernanza entendida como una “forma de gobierno fundamentada en dinámicas de pluralismo y participación” (Córdova, 2018, 39) se constituye en una variable explicativa de los diversos procesos que atraviesa la gestión pública. Esto quiere

decir, como indica Córdova (2018), que el ejercicio de la gobernanza, caracterizada por la interacción de múltiples actores, ejerce una influencia determinante en el funcionamiento del sistema social y político. Por lo tanto, al considerarla como una variable independiente es posible conocer y entender la forma en la que el poder estatal se desplaza en la arena de toma de decisiones y su impacto en los procesos de acción pública.

De manera que se observa que junto a dicho desplazamiento emergen diversos modos de gobernanza que ejercen una influencia significativa en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Lo que quiere decir que el modo de gobernanza incide no sólo en los procesos de toma de decisiones, sino también en la operatividad de las acciones gubernamentales dirigidas a abordar los desafíos públicos. En el contexto específico del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante DMQ), los modos de gobernanza hegemónica y contrahegemónica identificados en las diferentes administraciones seleccionadas para el análisis de la estructuración y alza de la tarifa del transporte urbano al usuario permite mirar el desplazamiento del poder al momento de tomar decisiones.

Al analizar la gobernanza como una variable independiente es posible comprender la complejidad del contexto político y social. Por lo que el objeto de estudio se centra en analizar de forma descriptiva de qué manera se estructuró el valor de la tarifa del transporte urbano y a partir de qué elementos se decidió realizar el alza al usuario, para explorar cómo el modo de gobernanza y la interacción entre los distintos actores han afectado dichas decisiones. Con base en este análisis, se plantea la hipótesis de que el modo de gobernanza incide en la selección de los instrumentos de implementación y su posterior funcionamiento en tanto influye en la consideración de los criterios, intereses y actores que se abordan y participan, respectivamente, en la estructuración y posterior alza de la tarifa al usuario del transporte urbano

en Quito. Por tanto, la pregunta de investigación que se busca responder es ¿de qué manera el modo de gobernanza hegemónica o contrahegemónica incidió en la estructuración del alza de la tarifa al usuario del transporte urbano en Quito?.

El primer capítulo aborda la fundamentación teórica relacionada con la gobernanza como categoría analítica en el contexto de la selección de los instrumentos de implementación de las políticas públicas. Se estructura en seis secciones. En la primera se realiza una breve exploración sobre el surgimiento de la gobernanza como una forma de gobierno adoptada por los Estados

modernos, basándose en un análisis histórico y cronológico que resalta la inclusión de actores no estatales en la gestión pública. En la segunda se exponen los modos de gobernanza hegemónica y contrahegemónica como categorías analíticas y explicativas de las políticas públicas<sup>1</sup>. A partir de la tercera sección se desarrolla un breve análisis de las políticas públicas, su proceso de implementación y los instrumentos utilizados, particularmente el uso de las TIC a la luz de la modernización de las administraciones públicas.

En el segundo capítulo se presenta el contexto histórico de la estructuración tarifaria del servicio público de transporte urbano o convencional en el DMQ como variable dependiente de la gobernanza. Para esto se plantean tres secciones. En las dos primeras, al igual que en el primer capítulo se hace un análisis histórico y cronológico de la tarifa. Se analiza el proceso de transferencia de competencias y la manera en que fue asumida durante cuatro administraciones municipales escogidas a partir del 2003, año en el que se congela el valor del pasaje en todo el país. En el mismo capítulo, con el propósito de enriquecer la información histórica proveniente de los periódicos más relevantes de la ciudad; pues existe una escasa literatura académica sobre la tarifa del transporte urbano del DMQ, se incorporan varios criterios de especialistas entrevistados con el fin de ofrecer una visión descriptiva más completa del caso de estudio.

En el tercer capítulo se desarrolla el análisis de la estructuración tarifaria del servicio de transporte público urbano en el DMQ en clave de la incidencia del modo de gobernanza en su diseño e implementación. El capítulo se divide en dos secciones dentro de las que se presentan los marcos normativos expedidos en relación a la tarifa durante las administraciones de Paco Moncayo, Augusto Barrera, Mauricio Rodas y Jorge Yunda. Este capítulo también presenta los comentarios que los especialistas entrevistados aportaron para el desarrollo de la presente investigación.

El cuarto capítulo se enfoca en analizar la influencia del modo de gobernanza hegemónica o contrahegemónica en la selección del GPS (en adelante Sistema de Posicionamiento Global) como uno de los instrumentos que se analizan, utilizado como herramienta de medición de la calidad del servicio y como justificativo del alza de la tarifa al usuario. Dentro de este capítulo se explora cómo el modo de gobernanza también afecta el funcionamiento de los instrumentos de

---

<sup>1</sup> Cabe enfatizar que se han seleccionado únicamente estas dos categorías debido a su relevancia teórica, pero también por ser concebidas por autores críticos de los procesos políticos en América Latina.

implementación de las políticas públicas. La sección se divide en dos partes. La primera describe el proceso de medición y verificación de la calidad del transporte público en el DMQ desde la administración de Paco Moncayo hasta la de Jorge Yunda. La segunda presenta un breve análisis del desempeño del GPS desde una perspectiva de gobernanza, junto a los resultados de la evaluación de los indicadores de calidad efectuada tanto por la Secretaría de Movilidad como a través de una encuesta por muestreo realizada específicamente para esta investigación.

## **Metodología**

Quito, como capital del Ecuador y una de las ciudades más pobladas del país, enfrenta desafíos significativos en términos de movilidad urbana. El sistema de transporte público de la ciudad ha experimentado diversas transformaciones a lo largo de las últimas décadas, incluyendo la implementación de sistemas de transporte masivo como el Trolebús y el reciente Metro de Quito. Estas iniciativas han buscado mejorar la eficiencia y calidad del servicio, pero también han generado debates y tensiones en torno a la estructuración tarifaria y su impacto en los usuarios. Además, Quito presenta una compleja dinámica de actores involucrados en la gestión del transporte, incluyendo autoridades locales, operadores privados y organizaciones de la sociedad civil. Esto convierte a la ciudad en un caso de estudio relevante para analizar los procesos de gobernanza y toma de decisiones en el ámbito del transporte público.

El interés específico en el alza de la tarifa del transporte urbano en Quito radica en su importancia como un aspecto clave que afecta directamente a la población usuaria, especialmente a los sectores más vulnerables. La tarifa del transporte público es un factor determinante en la accesibilidad y asequibilidad del servicio, y su ajuste puede tener impactos significativos en la movilidad cotidiana de las personas y en su economía familiar. Además, el proceso de estructuración y alza de la tarifa involucra una compleja interacción de factores técnicos, políticos y sociales, que reflejan las dinámicas de poder y los intereses en juego entre los diferentes actores. Por lo tanto, analizar este proceso permite comprender cómo se toman las decisiones que afectan a la ciudadanía y cómo se gestionan los conflictos y negociaciones en torno a un tema sensible y de alto impacto social como es la tarifa del transporte público.

En cuanto a la metodología utilizada, la presente investigación se fundamenta en el marco teórico desarrollado en el primer capítulo, donde se presentan los aportes conceptuales que permiten identificar a la gobernanza y sus categorías hegemónica y contrahegemónica como una variable

explicativa de la gestión pública. A partir de esta base teórica, se emplearon técnicas cualitativas para el desarrollo del segundo capítulo, incluyendo la revisión de información secundaria y el levantamiento de información primaria.

Para la revisión de información secundaria, se realizó una exhaustiva investigación bibliográfica con el objetivo de identificar la literatura existente sobre la tarifa del transporte urbano en Quito. Además, se llevó a cabo una minuciosa revisión de los periódicos La Hora, Diario El Universo, Diario El Comercio y Últimas Noticias, seleccionados por su disponibilidad en formato PDF. Esta revisión implicó la lectura de más de 1,000 ejemplares en el archivo digital de la Biblioteca Aurelio Espinoza Pólit, abarcando desde el año 2003. Asimismo, se examinaron las Actas del Concejo Metropolitano y de la Comisión de Movilidad, enfocándose en las sesiones donde se revisó, discutió y debatió la tarifa del transporte urbano. Se prestó especial atención a las sesiones más relevantes del Concejo Metropolitano a partir del año 2020, período en el que se trató la Ordenanza 017-2020, la cual establece el marco jurídico para la integración de los sistemas de transporte y aborda la fijación e integración tarifaria.

En cuanto al levantamiento de información primaria, se realizaron entrevistas a actores clave involucrados en el diseño de la estructuración tarifaria en Quito y en la posterior selección del GPS como instrumento para la implementación del alza. Estos actores incluyeron representantes de las operadoras de transporte urbano, especialistas en el ámbito del transporte en el DMQ y ex secretarios de movilidad. Además, se desarrolló una encuesta basada en los criterios de calidad establecidos por el Municipio de Quito para medir los niveles de satisfacción del transporte urbano por parte de la ciudadanía. Esta encuesta se distribuyó por internet a 347 personas usuarias del transporte urbano, con el objetivo de realizar un análisis comparativo entre la evaluación realizada por el Municipio de Quito para justificar el alza de la tarifa al usuario y la percepción posterior del servicio por parte de los usuarios. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas de la investigación, contrastándolas con la hipótesis planteada inicialmente.



## **Capítulo 1. La gobernanza como categoría analítica de los instrumentos de implementación de las políticas públicas**

### **1.1. El surgimiento de la gobernanza como una forma de gobierno en los Estados modernos**

Con el objetivo de explicar las formas de funcionamiento de las democracias tensionadas por una realidad compleja, convulsionada y mundializada, los impactos de los procesos de transformación del Estado han sido analizados desde varios enfoques. Uno de ellos es el de gobernabilidad, cuya perspectiva de tipo estructural-instrumental, a *grosso modo*, propone lograr un grado de relación estable entre múltiples actores. Investigadores como Nohlen (1992), Tomassini (1996), Coopedge (1996) y Camou (2001), señalan que tal relación debe suponer un equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad del Estado de dar respuestas de manera legítima, eficiente, eficaz y oportuna.

En ese contexto, la gobernabilidad es vista como el grado de consenso existente en el diseño de un sistema de reglas y en los procedimientos seleccionados para procesar situaciones de conflicto entre los intereses de los diversos actores sociales. En otras palabras, es la capacidad del Estado de gestionar la política y el grado de margen de acción que tiene un gobierno para proveer una regulación institucional del conflicto en la que intervienen distintos actores (Santiso 2001). Sin embargo, cuando esta estructura estable e institucionalizada entra en estado de crisis, reduce al máximo su capacidad de gestionar el conflicto y se desequilibra, dando origen a la necesidad de transformar el sistema de reglas y procedimientos existente (Porras 2014)

La denominada crisis del estado social supuso tal desequilibrio y planteó la urgencia de apartar la discusión sobre la acción del gobierno centrada en la relación Estado/mercado para enfocarse en el proceso de gobernar (Aguilar 2010). Esta complejidad dio paso a un nuevo paradigma de análisis y gestión de los conflictos en el que la preocupación ya no estaría enfocada solamente en la estabilidad e institucionalización de la gestión pública, sino también en la calidad de la democracia, en la participación, la transparencia, el rendimiento institucional y los resultados de la acción del gobierno (Porras 2014). Nacen así nuevos escenarios de interrelación que comienzan a superar las formas de gobierno tradicionales, jerárquicas, unilaterales y estado céntricas que aparentemente no habían suficientes para hacer frente a los crecientes problemas y retos resultado de dicha complejidad (Cerrillo 2005).

A partir de finales de la década de los noventa aparece una nueva forma de gobernar “más cooperativa en la que instituciones y actores públicos y privados participan en la formulación y aplicación de la política” (Cerrillo 2005, 12). Esta interacción supone la incorporación de nuevos actores en el proceso decisional y da origen al surgimiento del término gobernanza como una forma de gobierno para gestores públicos y como una categoría analítica para investigadores. Es una categoría que abre la posibilidad de entender la capacidad del Estado de integrar los intereses de una multiplicidad de actores institucionales y no institucionales en los procesos de toma de decisión y administración pública.

Desde la denominada crisis del Estado de bienestar surgieron nuevas formas y alternativas al modelo de gobierno vertical y jerárquico que redefinieron la manera en la que se había configurado la relación entre Estado, sociedad y mercado (Dussauge, Cejudo y Pardo 2018). De manera que la integración de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones y en la acción pública sugiere considerar la gobernanza como una variable de análisis explicativa de aquellos elementos políticos que inciden en las políticas públicas. También se plantea la hipótesis de que la acción pública no es; ni puede ser, el resultado de un proceso de elección de un solo agente central que no tenga en cuenta las posturas y acciones de otros agentes involucrados, sino más bien de patrones de interacción amplia entre diversos actores (Kooiman 2003 en Canto 2011).

Sin embargo, una de las principales críticas a esta hipótesis se relaciona con los efectos adversos en los procesos de democracia, pues se señala que:

(...) tiende a confundirse la legítima y deseable participación social o ciudadana en todo el proceso de la política pública con la gobernanza. La diferencia entre ambas es sencilla: en el primer caso los actores sociales participan, y muchas veces su participación es decisiva, pero no gobiernan; la función de gobernar, en tanto conjunto de decisiones de carácter vinculante o de observancia general, sigue siendo una función exclusiva de los gobiernos y, en una democracia, de los gobiernos electos por voto mayoritario y sujetos a la constitución y a las leyes; la gobernanza, en cambio, afirma y sostiene la idea de que no sólo el gobierno, sino también los actores de la sociedad civil o del mercado gobiernan, una tesis que genera muchas interrogantes (Canto 2011, 339).

Para la presente investigación se precisa analizar la gobernanza bajo el paraguas conceptual propuesto por Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez (2007), quienes plantean que la

gobernanza es una matriz política de la globalización neoliberal fundamentada sobre la base de un principio selectivo de inclusión y exclusión. A partir de allí, señalan que aunque en la teoría se propone entender la gobernanza como resultado de procesos horizontales y verticales, en la práctica se omite o se deja de reconocer que mientras exista una fuerza vertical habrán siempre impulsos de centralización (Bevir y Rhodes 2003). En la misma línea, Cairney (2009) señala que los cambios en términos de gobernanza como la privatización, representan aquella fuerza que marca el regreso del centro como el ámbito de toma de decisiones.

Esta reflexión dio paso a lo que Jessop (1998) (en Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez 2007, 34) denominó el ‘paradigma de la gobernanza’, que entiende esta variable como un instrumento político que solamente por un periodo de tiempo facilita soluciones y problemas a una comunidad. Los autores proponen que para que sea utilizada como variable explicativa, la gobernanza puede analizarse a partir de dos categorías: hegemónica y contrahegemónica. De tal manera que al analizar una política pública utilizando la gobernanza como variable independiente es posible reconocer los patrones institucionales, la distribución interna del poder y su influencia en el ciclo de las políticas públicas (Meny y Thoenig en Roth 2002).

## **1.2. Modos o enfoques de la gobernanza como categoría analítica de las políticas públicas**

La interacción entre actores estatales y no estatales en la acción pública contemporánea ha generado una transformación significativa respecto a la manera tradicional de analizar la acción del Estado. El régimen de globalización que ha influenciado la gestión pública también ha modificado los pilares sobre los que se asentó por varios años el Estado social y ha motivado una postura en la que se considera necesario gestionar y administrar los recursos públicos y privados de manera eficiente y efectiva. A partir de los años ochenta se retoman las ideas de un Estado mínimo, efectivo y funcional, bajo el argumento de que el intervencionismo estatal de décadas anteriores había generado un crecimiento desmesurado del sector público, burocracias ineficientes y corrupción que contribuyeron al agotamiento de los recursos y a la bancarrota estatal (Aguilar Villanueva 2009).

Este nuevo Estado gerencial se centró en la implementación de medidas de ajuste económico diseñadas a partir de una negociación exclusiva entre ciertos actores interesados y seleccionados (De Sousa Santos y Rodríguez 2007). De Sousa Santos y Rodríguez (2007) han denominado este modo de gobierno como ‘gobernanza hegemónica’ y señalan que su objetivo fue desplazar el

papel público de la gestión de los asuntos colectivos para que se diera mayor relevancia a otros actores como el sector privado. Lo siguiente fue la implementación de medidas de ajuste y políticas de liberalización, privatización y desregulación para minimizar los excesos administrativos del Estado para que éste, en última instancia, pudiese asumir con eficiencia la organización política, económica y social de la sociedad.

También se argumentó que el Estado, en lugar de ser un agente desarrollador, se había convertido en un agente de estancamiento que imposibilita e impide tanto la correcta prestación de servicios como la aplicación de políticas públicas (Uvalle 2012, Montemayor y Barredo 2017). Poco a poco se fueron conteniendo y controlando las demandas sociales mediante la exclusión de lo público de la esfera económica y de la prestación de servicios sociales<sup>2</sup>. La revisión y evaluación del alcance y atribuciones de este Estado desembocó en la modificación del esquema centralizado, limitó el poder burocrático y político gubernamental, e incrementó el de los mercados, los agentes económicos y las organizaciones no gubernamentales o tercer sector.

Se pasaba del Estado central a la descentralización; de lo político a lo técnico; de la participación popular al sistema de expertos; de lo público a lo privado; del Estado al mercado (Crozier 1975 en Santos y Rodríguez 2007, 35). (...) se hablaba en lugar de transformaciones sociales, de solución de problemas; en lugar de participación popular, de participación selectiva de interesados; en lugar de contrato social, autorregulación; en lugar de justicia social, juegos de suma positiva y políticas compensatorias; en lugar de relaciones de poder, coordinación y asociación; en lugar de conflicto social, cohesión social y estabilidad de flujos (De Sousa Santos y Rodríguez 2007, 37).

Para De Sousa Santos y Rodríguez (2007), el modo de gobernanza hegemónica de aquella época instauró una ‘sociología de los silencios’ donde el Estado y aquellos actores excluidos del campo de interacción y negociación, se volvieron actores invisibles e inexistentes. Para los autores esto provocó la eliminación del principio de soberanía del Estado y de su capacidad de coerción para

---

<sup>2</sup> Al respecto conviene citar y recomendar la lectura completa del texto de Boaventura de Sousa Santos y Rodríguez en la que se explica de manera clara y concreta uno de los caminos que la gobernanza hegemónica tomó al excluir de la arena pública la acción del Estado. “En el período álgido del neoliberalismo se pudo ver, de hecho, el crecimiento exponencial de las organizaciones de la sociedad civil y de las ONG, muchas de ellas surgidas con el propósito de ofrecer algún alivio a la población que ahora carecía de capacidad para comprar bienestar en el mercado, puesto que se había visto atrapada en la desintegración de la redes de seguridad social que en su momento proporcionó el Estado de bienestar” (Boaventura de Sousa Santos y Rodríguez 2007, 38).

alcanzar una participación en igualdad de condiciones<sup>3</sup>. Los autores señalan que los actores seleccionados a su vez escogen los valores y principios del modo de gobierno a implementar asegurándose de que no se comprometa la rentabilidad de las organizaciones económicas, y de que no surjan plagas que enferman al Estado como: “las presiones desde abajo y los cambios no predecibles en las reglas del juego de la acumulación de capital” (De Sousa Santos y Rodrigues 2007, 40). Así, el Estado se volvió un actor presente ausente y la gobernanza un proceso de redes de actores seleccionados a partir de vínculos de interés que, ante la sobrecarga o desgaste estatal, creen tener la capacidad de dar forma a un nuevo estilo de gobierno y administración interdependiente que posibilite una dirección eficiente de la sociedad (Aguilar 2010).

Si bien es cierto, desde sus orígenes, la gobernanza ha representado una forma de gobernar distinta al modelo tradicional jerárquico, durante los años noventa en América Latina surge una propuesta basada en principios de horizontalidad, participación y coordinación que priorizan la inclusión, la diversidad y la representatividad. La diferencia con el enfoque anterior en el que los actores dominantes ejercen una destacada posición de influencia, es que con el enfoque denominado ‘gobernanza contrahegemónica’ se busca fortalecer y promover la participación de diversos actores para equilibrar el poder y garantizar una gobernanza más inclusiva, emancipadora y transformadora en términos económicos y sociales (De Sousa Santos y Rodrigues 2007). De manera que se promueva un debate sobre las luchas contra la exclusión social o la desigualdad en tanto son el resultado de criterios y procesos de selección basados en relaciones de poder, especialmente económico.

La principal propuesta de la gobernanza contrahegemónica es considerar la inclusión social a través de la redistribución de los recursos materiales, simbólicos, culturales, políticos y sociales. Asimismo, apela por una modificación en las formas de enfrentarse y relacionarse con el Estado, en tanto existen “marcadas diferencias en la manera de percibir su rendimiento en las distintas orientaciones ideológicas” (Peters y Pierre, en Cerrillo 2005, 47). Se propone la inclusión de nuevas y diferentes voces a las tradicionales en el proceso decisor y la promoción de un equilibrio diverso, complejo y dinámico (Kooiman 2003) que integre, en la misma medida, el

---

<sup>3</sup> Para los mismos autores: “Los silencios más importantes dentro de la matriz de gobernanza son la falta de mención de diversos conceptos: transformación social, participación popular, contrato social, justicia social, relaciones de poder y conflicto social” (Boaventura de Sousa Santos y Rodrigues 2007, 40).

principio de igualdad y el de reconocimiento de las diferencias. En este enfoque, el rol del Estado ya no es "necesariamente analizado por su capacidad para gobernar, sino por su facultad para legitimar las acciones de los distintos actores de la sociedad" (Peters 2007, en Córdova 2018, 40).

Independientemente del abordaje, la gobernanza ha sido el centro del debate político de varios investigadores sociales y se ha llevado la atención de una amplia comunidad interesada en conocer de qué manera influye en las políticas públicas y en sus aciertos y fracasos. Sea cual sea el tipo de gobernanza, su acción se ve reflejada en las decisiones públicas que, más allá de solucionar o no los problemas, van a determinar las formas de vida y el pasado y futuro de una sociedad (Roth 2002). Por lo que poner bajo la lupa la acción del gobierno y su interacción con otros actores permite situar el modo de gobernanza desplegado para explicar el por qué, para qué, la efectividad y el funcionamiento de determinadas prácticas políticas y administrativas cotidianas (Roth 2002).

### **1.3. Análisis de las políticas públicas**

El proceso de toma de decisiones públicas ha dado origen a variadas discusiones y modos de analizar el Estado, la democracia, la participación o la gestión pública. Como se indicó en acápite anteriores, examinar detenidamente el trabajo de los entes gubernamentales permite, entre otras cosas, "sacar a la luz actores esenciales que intervienen en un proceso de decisión, develando las posiciones, intereses y objetivos de esos actores" (Lagroye 1991, en Roth 2022, 15). Así también entender los factores sociales, políticos y económicos sobre los que se moldean las decisiones públicas (Meny, Thoenig 1992 en Roth 2002, 15).

Hasta el día de hoy no existe una única manera de abordar e incluso de emitir una sola definición sobre qué son o cómo funcionan las políticas públicas, pues al ser consideradas académicamente como variables dependientes, para entenderlas, se requiere situarlas dentro de un determinado enfoque de análisis que permita identificar aquella variable explicativa de la dinámica de la política estudiada. Sin embargo, con el fin de contar con una definición para la presente investigación y no reducirla a ámbitos estructurales o procedimentales, se entiende como política pública:

Un conjunto de sucesivas respuestas del Estado conformadas por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas, por lo menos parcialmente, por una institución y organización gubernamental con la finalidad de orientar el

comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth 2022, 27).

Desde esta perspectiva, la gobernanza permite dar cuenta de que la acción pública no es únicamente el resultado de una gestión procedimental, sino también de la interacción entre diferentes actores expresados en la voluntad política de la o las personas tomadoras de decisión. También abre la posibilidad de vislumbrar las relaciones de poder y las formas de interacción entre actores públicos y privados (Echeverri 2008). Y además hace posible mirar los niveles de interdependencia entre los distintos actores, lo cual, según Córdova (2018) incide en la efectividad de las mismas.

El uso de este enfoque para el análisis de las políticas públicas tiene un largo y amplio recorrido experimental. Durante las décadas de los sesenta y setenta, la lógica de intervención estadocéntrica, jerárquica y unilateral caracterizó el accionar público al momento de hacer frente a los problemas sociales (Cerrillo 2005). Las políticas públicas fueron analizadas como variables dependientes de la gestión administrativa a través de la materialización de los postulados de la *policy science* introducida por Laswell y Lerner a principios de los años cincuenta. Este modelo veía la necesidad de cifrar y cuantificar los factores relativos a las mismas excluyendo de las explicaciones y análisis cualquier factor social o político (Lasswell 1992).

Se expandió por todo Estados Unidos a través de la incorporación de intelectuales, académicos e investigadores en el diseño, planificación y evaluación de los programas del *New Welfare*, y:

(...) se fundamenta en los valores culturales de la libertad del individuo, en la igualdad de oportunidades y en la supuesta corrección del conocimiento científico acerca de los problemas sociales y la manera de abordarlos. Las medidas legales y administrativas no eran efecto de políticas voluntaristas y discrecionales, sino que procedían de ponderaciones y decisiones racionales del gobierno, respaldadas por modelos y tecnologías de los académicos y por los medios de comunicación (Aguilar 1992, 5).

Sin embargo, la evaluación de estas políticas arrojaron resultados muy distantes a los esperados; imprevistos, sin conexiones y sin objetivos claros. Los analistas concluyeron que las buenas intenciones del gobierno liberal se veían distorsionadas en el tránsito de la decisión a la gestión, evidenciando que el problema posiblemente no era solo de diseño e identificaron un posible problema de implementación. También se esclarecieron los diversos factores que afectan la

operacionalización de las políticas como las distorsiones burocráticas, escalada de costos, heterogeneidad de intereses, resistencias, posiciones ideológicas, conflictos internos, e incluso indiferencia de los beneficiarios (Pressman y Wildavsky 1973, Berman 1978).

Los planificadores sociales de los años sesenta concentraban todo su esfuerzo en transformar las mejores y más brillantes ideas en políticas públicas, y no en implementar esas políticas. Se mostraban así incapaces de prestar atención a las enseñanzas de un conjunto voluminoso de análisis organizacionales según los cuales: 1. Las organizaciones estables implementan las decisiones normales de manera programada y predecible, pero, 2. La implementación se torna problemática cuando una organización enfrenta la obligación de dar cumplimiento a una decisión poco usual que implique transformaciones en el comportamiento rutinario. De haber puesto atención a estas lecciones, los planificadores sociales se habrían planteado, cuando menos, la necesidad de disminuir sus expectativas (Berman 1978, 289-290).

La gran conclusión fue que en el *policy making*, luego de la decisión, entran en juego otros factores que no están previstos en los actos normativos y administrativos del gobierno y que, no obstante, los distorsionan (Aguilar 1992). Por lo que la confianza en la capacidad del gobierno como agente de la reforma social de principios de los setenta se fue deteriorando, dando paso a diversos estudios acerca de la implementación de las políticas públicas. *¿Does politics matter?* (Sharpe y Newton 1984) fue la pregunta que posteriormente dio origen al llamado *policy analysis* de finales de los setenta e inicios de los ochenta que centró su atención en la identificación de los actores que intervienen en los procesos de decisión. Este modelo cuestiona especialmente cómo y quién elabora las políticas públicas (Lagroye 1991).

De tal manera que se sustituyó el debate estadocéntrico de la ‘acción del Estado’ al del ‘Estado en acción’, interesado principalmente por el desarrollo de una nueva metodología que permita alcanzar el ansiado buen gobierno a través de otras formas de gobernar más participativas, en un contexto de ajuste y reforma estatal (Roth 2002). Con la inclusión de la gobernanza como estrategia de toma de decisiones se transformó el rol del Estado y de su modo de gobierno por una lógica más horizontal que incluyó la intervención de participantes estatales y no estatales. De manera que entender al Estado como un conjunto de actores permitió crear nuevas formas de interacción y distintos modos de analizar las políticas públicas (Córdova 2018).

Desde esta perspectiva se da inicio a una nueva forma de mirar y comprender la manera en la que los procesos de toma de decisión legitiman la adopción de posturas, mecanismos e instrumentos



legales, económicos y administrativos. También posibilita vislumbrar qué actores o fuerzas delimitan la acción pública, y a la vez se torna un campo disciplinar que deja de lado las posturas centradas en la racionalidad del proceso de toma de decisión, dando paso a un ejercicio de identificación de aquellos actores y factores específicos que intervienen en las distintas etapas del proceso decisor.

#### **1.4. Análisis de la implementación de las políticas públicas**

El análisis de la implementación no comprende una investigación acerca de la pertinencia o adecuación de los objetivos de las políticas, ni la manera en la que esos objetivos fueron diseñados (Berman 1978). Para Paul Berman (1978) ello compete a la investigación sobre la fase de elaboración de las políticas públicas. Para el autor, el análisis de la implementación “cuestiona la validez de la teoría”. En otras palabras, “es el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad no necesariamente conducen al logro de los resultados esperados” (Berman 1978, 286).

Este enfoque hace que una parte de investigadores, políticos, funcionarios públicos y académicos amplíen el lente de la discusión a un debate sobre las razones por las cuales no se articula la teoría con la realidad (Córdova 2018). Existen algunas perspectivas teóricas que tratan de explicar el éxito o fracaso de las políticas públicas desde el campo de la implementación. Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky inician el debate en 1973, al analizar el programa de construcción de obras y generación de empleo en Oakland. En su obra definen la política como una cadena causal entre las condiciones iniciales (consenso por parte de los actores involucrados respecto del objetivo de la política y de los medios, recursos e instrumentos a utilizar para alcanzarlo) y las futuras consecuencias; y, la implementación, como el conjunto de acciones a llevar a cabo para alcanzar dichas consecuencias o el objetivo esperado (Pressman y Wildavsky 1973). Según Aguilar (1992), las definiciones expuestas por Pressman y Wildavsky conllevan un doble significado:

(...) el de “llevar a cabo, a efecto, a culminación” y el de “implementar”: el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y el tránsito de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado. El ló de pasar de un dicho a un hecho (Aguilar 1992, 13).

Para los autores, en ese tránsito pudiera ser que aparezcan defectos de administración (incompetencia, corrupción, desorden) que aunque afectan el desarrollo de las acciones, en

principio, no se constituyen propiamente como problemas de implementación. En sentido estricto, para los autores, existe uno cuando:

(...) a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes y pese a haber consenso en torno de los objetivos y los medios (las condiciones iniciales), el desarrollo de la política se desvía, atrasa, frena, con el resultado final del incumplimiento o fracaso de la política (Aguilar 1992, 14).

En consecuencia, los problemas de implementación surgen cuando a pesar de la existencia de las condiciones iniciales, confluyen una serie de escenarios y factores inesperados que reducen las oportunidades de continuar un proceso aparentemente sencillo para alcanzar los objetivos planteados. Para los mismos autores existen dos factores. El primero es la confluencia de una multiplicidad de participantes con diferentes perspectivas, objetivos, relaciones con la política pública, grados de compromiso, ideologías, poder, o sentidos de urgencia. El segundo es la de una multiplicidad de decisiones. Lo que quiere decir que cuando una política depende de tantas voces, son altas las probabilidades de que surjan desacuerdos, por lo tanto, si no se toman decisiones conjuntas, la multiplicidad de decisiones o acuerdos requeridos provocarán el retraso o fracaso de la implementación, pues surgirá la necesidad de buscar puntos de concertación y esto dará lugar al desborde de los límites de tiempo (Aguilar 1992).

Con el fin de superar factores inesperados, los autores recomiendan contar con una teoría causal lo suficientemente contundente para que la relación causa-efecto sea lo más directa, sencilla, concisa y concreta posible, de tal manera que los eslabones de la cadena causal no retrasen o desvíen el proceso. “Cuanto más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de decisiones que implica su realización, mayor es la probabilidad de que su objetivo sea alcanzado” (Pressman y Wildavsky 1973, en Aguilar 1997, 17). Así también recomiendan que para que la política sea una realidad concreta y no una inteligente idea, no basta la mejor definición de las condiciones iniciales, sino el diseño de un proceso de acción que les da cuerpo, efectividad, continuidad y que remata en el efecto buscado (Pressman y Wildavsky 1973, en Aguilar 1997, 17).

Teniendo en cuenta tales consideraciones, Paul Berman (1978) propone que el análisis de la implementación modifique el abordaje de la premisa: “Si P (política) entonces R (resultados)”, por una secuencia de, al menos, dos relaciones. La primera vinculada con la eficacia de la

implementación, cuya premisa sería: “Si P, entonces I (donde una política, P, conduce a un proceso de implementación, I). Y la segunda vinculada con la validez técnica de la implementación, cuya premisa sería: Si I, entonces R (donde la implementación conduce a determinados resultados). En ese sentido, es en la primera premisa donde se evidencian los factores señalados por Pressman y Wildavsky y donde, según los autores, se identifica el ‘eslabón perdido’ entre la política y los resultados. Para los autores, el factor determinante de análisis del proceso de implementación es la interacción entre la decisión política y el contexto institucional conformado por organizaciones formales y no formales (Berman 1978, 291).

Independientemente de la perspectiva para abordar el análisis de implementación, los problemas, fallas o dificultades radican en que dentro de su proceso se develan las complejidades y características de la vida social, los conflictos, el desencuentro, el error, así como los límites de la acción gubernamental. No obstante, se constituye como una oportunidad para llegar; si bien no a la política perfecta o a la resolución final y transformación de los problemas, muy seguramente al aprendizaje colectivo (Aguilar 1992). El preludeo de Pressman y Wildavsky (1973) llama la atención de los analistas de política y se abre paso al desarrollo de varios tipos de enfoques que buscan ser el nexo, puente o lazo entre la decisión y la ejecución.

En términos generales, es en esta fase de la política pública en la que se visualizan las condiciones o los medios sin los cuales el Estado carecería de la posibilidad de prevenir o resolver los problemas que demanda la sociedad (Isuani 2012, 19). Adicionalmente, en esta fase se examina el conjunto de dispositivos o métodos de gestión que permiten materializar la argumentación conceptual contenida en el diseño y que proporciona al Estado las capacidades necesarias para afectar el comportamiento y hacer frente a los problemas sociales. En tal sentido, el éxito o fracaso de la incidencia en el comportamiento y en el cumplimiento de la política pública va a depender de, entre otras cosas, de la influencia ejercida por la turbulencia del entorno; como el modo de gobernanza, sobre el proceso de implementación, incluido el de selección de sus herramientas e instrumentos (Berman 1978, 310).

#### **1.4.1. Principales enfoques del análisis de la implementación de políticas públicas**

##### **1.4.1.1. Top down - de arriba hacia abajo**

Principales exponentes: Van Meter y Van Horn (1975), Sabatier y Mazmanian (1979 - 1980) y Pressman y Wildavsky (1998).

Dentro de los estudios de implementación, el enfoque top-down analiza el diseño de la política y el comportamiento de quienes la formulan y transmiten. En este enfoque se hace una concluyente distinción entre la elaboración de la política pública y su puesta en práctica. Es una visión jerarquizada del proceso que sentencia que la política es y debe ser diseñada siempre desde arriba (autoridades) y transmitida hacia abajo (operadores) para su ejecución. Es también un enfoque de corte administrativo que considera la implementación como un hecho meramente operativo distinto al ámbito político de la decisión, por lo que los problemas que surgen en la fase de implementación tienen su origen en la ausencia de coordinación y control en las instancias administrativas (Thoenig 1985 en Roth 2002).

El modelo supone también que una vez promulgada la política pública, ésta se va a implementar de manera lineal y estandarizada, según las instrucciones operativas contenidas en el acto normativo que le dota de legalidad y legitimidad, pues se asume la existencia de una excelente comunicación entre las instancias administrativas de carácter operativo (Roth 2002). En caso de que sucediese lo contrario y no se lograsen cumplir los objetivos o resultados esperados, la falla es atribuída a aquellos funcionarios públicos de los niveles de gestión que no entendieron la voluntad de las autoridades o que arbitrariamente la modificaron según sus intereses (Aguilar 1992). Para esta corriente, la implementación perfecta o exitosa depende del apego a los objetivos establecidos por las autoridades que diseñaron la política pública, pues éstas, al estar investidas de funciones públicas, exteriorizan objetivos contenidos de valores normativos superiores.

Es un modelo que caracteriza las políticas públicas de los años sesenta y comienzos de los setenta, cuando el Estado de bienestar keynesiano se consolidaba y el corte intervencionista estaba en ascenso. Las críticas a este enfoque se centraron en los controles; incluso autoritarios, al que este modelo administrativo da paso, pues diseña una estructura rígida de relaciones subordinadas y supeditadas a instancias de decisión y control pormenorizado. La consecuencia es la complejización de las relaciones, pues cuanto más rígida es la estructura de las relaciones jerárquicas menor es la confianza en el criterio de los subordinados, lo cual generará más oportunidades para la desviación y el retraso en la implementación (Aguilar 1992).

#### **1.4.1.2. Bottom up - de abajo hacia arriba**

Principales exponentes: Lipsky (1980), Elmore (1980), Berman (1996)

A finales de los años setenta e inicios de los ochenta cuando se sustituye el debate centrado en la ‘acción del Estado’ al del ‘Estado en acción’, nace el modelo de abajo hacia arriba como un enfoque alternativo frente a las deficiencias de su contrario. Los intereses que motivaron este modelo no están necesariamente relacionados a los resultados, sino al análisis de los procesos administrativos tendientes a dar forma mecanismos de gobierno que dejen en segundo plano la autoridad y la sanción, y más bien den paso a una interacción e influencia mutua entre diferentes actores sociales y políticos. La implementación perfecta es reemplazada por términos como el buen gobierno cuyo objetivo es “crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de involucramiento de organizaciones no gubernamentales para aumentar las posibilidades de éxito de la administración” (Roth 2002, 112).

El origen de este enfoque aparece en la obra Lipsky (1980) al observar el trabajo de los burócratas de nivel de calle (BNC) o ventanilla encargados de prestar servicios públicos. El autor cuestiona cómo este trabajo difiere de los pronunciamientos estatutarios o normativos de los tomadores de decisión o de los planificadores del nivel central. Identifica los límites del control jerárquico sobre el comportamiento de los BNC y dirige la mirada de los investigadores hacia el lugar en el que el gobierno se encuentra con los ciudadanos (Rouquaud y Cámara 2017, Lipsky 2018 en Dussauge, Cejudo y Prado 2018). El debate de este enfoque se centra en la interacción de los ciudadanos; y sus múltiples demandas y necesidades, con los funcionarios de calle o ventanilla, pues esta relación es la que deja entrever la distancia del centro; donde en teoría reside la autoridad, con el nivel de calle. Así como las brechas entre la implementación y los objetivos planteados desde los niveles de autoridad y decisión (Lipsky 2018 en Dussauge, Cejudo y Prado 2018)

Por su parte, el enfoque de Elmore (1978, 1979, 1980) presta especial atención a la relación entre las organizaciones públicas encargadas de la implementación con los receptores de la política. Según el autor, la efectividad de la política pública está supeditada a la cercanía con el lugar de los problemas, pues sólo allí donde la necesidad es más inmediata, habrán también más posibilidades de resolverlos. De tal manera que mientras más rígida y jerárquica sea la estructura legal, habrán menos posibilidades de que la implementación sea exitosa, pues se requerirá de mayores instrumentos que inevitablemente provocarán el retraso del cumplimiento de los objetivos o la obtención de resultados (Revuelta 2007). El autor propone el modelo *backward*

*mapping* donde los objetivos y operaciones de la política se diseñan desde la base, “ desde las interacciones específicas que suceden entre sociedad y gobierno en los niveles operativos directos de una organización pública” (Aguilar 1992, 26).

Por su parte, Paul Berman (1978) pone de relieve el contexto local para explicar la implementación y resultados de una política pública y propone un marco de análisis de las políticas sociales denominado macro y micro implementación. En el primer caso, el autor señala que a pesar de que la política ha pasado por un proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias, surgen problemas de implementación resultado de la influencia que ejerce el gobierno nacional sobre el local. En el segundo, asume que la implementación se lleva a cabo a través de patrones particulares de gestión y rendimiento, por lo que los problemas que surgen son internos, propios de la escala local (Aguilar 1992, Rouquaud y Cámara 2017). El autor acuña el concepto ‘adaptación mutua’ o *adaptive implementation*, que somete el éxito de una política pública local al grado de amoldamiento entre los objetivos generales del programa de acción; diseñado en niveles jerárquicamente superiores, con las condiciones de la organización local encargada de la ejecución (Aguilar 1992).

A partir de estudios de caso, los tres autores analizan el comportamiento de los niveles inferiores, de calle o de ventanilla, que en su día a día ejecutan la política pública, miran sus subjetividades y también el contexto en el que desarrollan sus actividades. Observan los factores que, en el tránsito de los niveles superiores a los inferiores, generan una variación de las condiciones iniciales; y por lo tanto un problema de implementación de la política pública. Además analizan las interacciones de los funcionarios con los beneficiarios afectados positiva o negativamente de las decisiones tomadas en los niveles superiores. Tal ejercicio les permitió identificar las debilidades del *forward mapping* que supone que los tomadores de decisión controlan las discrecionalidades de los niveles administrativos y otras suposiciones más de estructura como la existencia ilimitada de recursos, o de las habilidades y conocimientos infinitos de los gestores.

### **1.5. Instrumentos de implementación de las políticas públicas**

Los instrumentos de políticas públicas se perciben dentro de los estudios de implementación como herramientas destinadas a la acción o técnicas de intervención social capaces de producir efectos determinados en términos de política (Córdova 2018). En ese sentido, para Bruijin y Hufen (1998) los instrumentos poseen una doble naturaleza. Es decir que pueden tener

características de actividad y de objeto. Son objeto<sup>4</sup> cuando contienen una serie de disposiciones normativas y reguladoras como los actos normativos o administrativos. O pueden ser actividades cuando su naturaleza les otorga la capacidad de influenciar por ellos mismos el proceso político o social (Córdova 2018, 87- 88).

Dentro del análisis instrumental se han desarrollado una serie de clasificaciones o tipologías de los instrumentos que varían de autor en autor y que agrupan varias taxonomías (Lindner y Peter, 1993). Por ejemplo, en 1983, Christopher Hood propuso una clasificación de los instrumentos de política en función de cuatro elementos: i) nodalidad, ii) autoridad, iii) tesoro; y, iv) organización, los cuales dotan de capacidad al Estado para enfrentar los problemas sociales. A tal clasificación se le denominó taxonomía NATO por sus siglas en inglés (*Nodality, Authority, Treasure y Organization*) Por su parte, McDonell y Elmore (1987) basaron su clasificación entendiendo a los instrumentos como estrategias de intervención y los clasificaron en: i) normas, ii) incentivos económicos, iii) instituciones; y, iv) autoridad.

Conocida como la tercera generación de análisis de los instrumentos, Michael Howlett (2000) incorpora al análisis de la taxonomía NATO dos dimensiones de estudio denominadas sustantiva y procedimental. La primera se refiere a aquellos instrumentos que buscan incidir en la prestación de bienes y servicios y que alteran o afectan directamente las características de los mismos. La segunda a aquellos instrumentos que dan cuenta de las condiciones o procesos que posibilitan la coordinación entre los actores que participan en el proceso de implementación (Córdova 2018).

Por otro lado, el profesor e investigador de políticas públicas Fernando Isuani (2012) analiza las capacidades del Estado en relación a tres tipos de instrumentos: i) dispositivos normativos, ii) dispositivos de gestión y iii) conjunto de recursos. Los primeros orientan y estructuran las actividades del Estado a través de leyes, decretos o reglamentos en donde se define la política pública, sus alcances y roles de los actores involucrados, los segundos sostienen la acción pública y se refieren a una estructura organizacional estatal o no estatal, y los terceros se refieren a recursos financieros o tecnológicos que viabilizan la implementación de la política pública. Finalmente, el autor señala que:

---

<sup>4</sup> Al respecto, Córdova (2018) señala que cuando los instrumentos son analizados o caracterizados como objeto corren el riesgo de analizarse como entidades abstractas, excluyendo implicaciones empíricas.

(...) la efectividad de un instrumento, en gran medida estará condicionada por el proceso mediante el cual fue configurado. Así, los instrumentos adquieren un carácter político, esto es, no necesariamente surgen de la creencia en que son los mejores medios que funcionan para alcanzar determinados resultados (Isuani 2012, 60,61).

Tales clasificaciones funcionaron como punto de partida para posteriores taxonomías que ya no solamente se enfocaron en analizar las capacidades y recursos disponibles para alterar, controlar promover o restringir el comportamiento y las interacciones sociales, sino que también el interior de los instrumentos. Al respecto encontramos el trabajo de Vedung (2011) que desarrolló una subdivisión de si el instrumento conlleva una formulación positiva o negativa. Por ejemplo, aquellos que tienen que ver con la autoridad pueden ser prohibitivos o permisivos, o aquellos que tienen que ver con los recursos podrían ser de entrega o privación (Sarhou 2015, 154).

Sin embargo, según el análisis de Lindner y Peters (1993) las taxonomías presentan varios problemas por ser categorías extremadamente amplias, y en ese sentido, permanecen como esquemas clasificatorios más que como mecanismos de análisis. En respuesta a esta preocupación, son varios los estudios de caso que ofrecen otros enfoques de análisis de los instrumentos. Córdova (2018) hace un breve análisis de cuatro de ellos. Por un lado están los enfoques basados en la naturaleza de los instrumentos. Dentro de esta primera clasificación, el autor señala una subclasificación de cuatro enfoques, el instrumentalista que pone énfasis en la racionalidad de la selección, en las características del instrumento y en factores como la posición ideológica o las relaciones de poder. El procedimentalista pone énfasis al contexto en el que se desarrolla el instrumento. El contingentista que analiza los instrumentos a partir del ajuste *ex ante* entre el instrumento y el contexto, y el enfoque constitutivista donde se propone, además de conocer los detalles del instrumento, entender el sentido subjetivo del mismo. (Córdova 2018).

Los enfoques basados en el contexto de la política también son analizados por Córdova (2018). El primero es el clásico que apela por conocer la naturaleza del instrumento, el segundo es el enfoque del contexto del instrumento donde se señala que éste está influenciado, por ejemplo, por las características de la organización o del grupo objetivo. El tercero es el enfoque contextual que propone analizar el instrumento como otro factor más del proceso político. De la misma manera, el autor describe los enfoques basados en la lógica de selección de los instrumentos. Al respecto se señalan los enfoques propuestos por Bagchus (1998). El primero es el enfoque instrumental



tradicional donde se señala que los instrumentos son neutrales y su función es únicamente operativizar los objetivos de la política.

El segundo es el enfoque de la instrumentación redefinida donde los instrumentos son analizados en función de la dinámica entre actores, es decir que la relación entre dinámica social; o contexto es analizada junto con el instrumento. Por último está el enfoque institucional donde el instrumento es visto como un recurso institucionalizado, lo cual implica tomar en consideración dentro el análisis de la efectividad el rol de los actores, la posición de los tomadores de decisión y las dinámicas del proceso de selección. Al respecto, el trabajo de Paul Berman sobre la macro y micro implementación sugiere un análisis institucional que propone observar las características de las organizaciones.

El autor señala que para que una política pública sea una realidad, los encargados de la implementación eligen entre adaptar las características de los planes, programas o proyectos a su comportamiento habitual o adaptar éste a tales características. La hipótesis de la implementación para este autor es que la política pública no dará ningún resultado; especialmente a largo plazo “a menos que se convierta en una operación rutinaria del sistema local” (Berman 1978, 313). Es decir, que los mecanismos e instrumentos necesarios para provocar un efecto esperado, se institucionalicen.

En ese sentido, la implementación puede tomar cuatro caminos. El primero es el que existe una ausencia total de implementación y no se produce la adaptación. El segundo al que denomina ‘cooptación’ que implica ajustar el proceso de implementación al comportamiento de los encargados. El tercero se denomina ‘aprendizaje tecnológico’ donde el encargado de la implementación adapta su comportamiento con el fin de ajustarlo al proceso; y, el cuarto, de ‘adaptación mutua’, donde se adapta tanto el proceso como el comportamiento.

Lascoumes y Le Galés (2007) analizan la doble dimensión de los instrumentos a la luz de la nueva gobernanza, y concluyen que “por un lado, expresan una lógica de regulación y control social; y, por el otro, portan una lógica institucional específica, a través de la que proyectan valores, influyen los comportamientos y distribuyen las capacidades y recursos de manera diferenciada” (Lascoumes y Le Galés 2007, en Unkuch y Rodrigues 2007, 64). En ese sentido, los instrumentos son dispositivos técnico sociales contenidos de relaciones de poder y conflicto, que hace que su análisis no sea una cuestión neutra, sino política (Lascoumes and Le Galés

2007). Esta consideración es relevante para la presente investigación, en tanto la incorporación del enfoque basado en evidencia, en sus inicios, consideró que los instrumentos tecnológicos tenían la capacidad de despolitizar la acción pública (Salamon, 2002). Al respecto se analizará el siguiente apartado.

En líneas generales, el análisis instrumental va a reflejar con qué estrategias políticas y administrativas se busca alcanzar un propósito general y los medios de acción dominantes para tal efecto. Vedung (2007) señala que a menudo, esta selección es indicativa de un determinado periodo de la historia política y administrativa de un Estado, así como de la cultura política y administrativa dominante. También que los instrumentos varían indicando el grado de intervención:

(...) desde las formas de intervención más reservadas, precavidas, minimalistas, y subsidiarias, hasta formas de intervención más intrusivas, activas y desarrollistas, y de formas represivas de intervención a formas preventivas, lo cual implica la creación de condiciones que favorecen hacia el tipo de comportamiento deseado (Vedung 2007, 4).

En tal sentido, los instrumentos no sólo deben entenderse como meros dispositivos funcionales y técnicos, pues se seleccionan y desarrollan en un contexto institucional condicionado por cuestiones ideológicas, políticas y las ideas que sobre el control tienen los tomadores de decisión (Linder y Peters 1989). Es decir que aquellas condiciones de tipo político, social y económico ejercen influencia sobre las organizaciones responsables de la ejecución de los sistemas públicos de prestación de servicios, lo cual incide directa e indirectamente en la implementación de las políticas públicas (Berman 1978, 308).

Otros enfoques han sido desarrollados para el análisis de la fase de implementación y sus instrumentos. Córdova (2018) distingue el planteamiento de René Bagchus (1998) respecto a si los instrumentos de implementación son “entidades neutrales que derivan de los objetivos a los cuales atienden” (perspectiva tradicional). Si son entidades con características intrínsecas independientes en relación al contexto o a la dinámica de los actores quienes poseen sus propias posiciones y juicios que están en constante conflicto (perspectiva redefinida). O si son entidades influenciadas por las instituciones en función del proceso histórico de selección o memoria colectiva o por las convenciones, rutinas y formas específicas de pensar y actuar (perspectiva institucional) (Córdova 2018, 99-100-101).

Bajo esta perspectiva, la forma en la que va a funcionar el instrumento seleccionado no solo va a depender de los recursos y capacidades del Estado, sino también de la interacción de éste con los distintos actores sociales y del modo de gobernanza que, en última instancia, va a develar los valores y principios de las personas responsables de la selección. Por lo tanto, es posible conocer las razones de la selección de determinados instrumentos y analizar su funcionamiento y relación con los objetivos de la política como consecuencia de la existencia de un determinado modo de gobernanza.

### **1.5.1. Incidencia de los modos de gobernanza en la selección de los instrumentos de las políticas públicas**

Delimitar el análisis y poner especial atención a la influencia de los modos de gobernanza en la selección de los instrumentos, además de facilitar una comprensión integral del proceso de implementación, también ofrece una referencia conceptual útil para entender determinados procesos políticos y sociales (Córdova 2018). Lo que quiere decir que los comportamientos y las formas de pensar de los actores que intervienen en un proceso de decisión; sea directa o indirectamente, a la vez de dar forma a un contexto sobre el cual se produce la acción pública, también ejercen influencia sobre las interpretaciones que sobre el problema tienen los tomadores de decisión, quienes en última instancia seleccionan los instrumentos. En ese sentido, los diferentes actores interpretan el contexto en función de sus creencias y a partir de ello elaboran una estrategia para tomar una decisión (en este caso para seleccionar un instrumento de implementación) que puede tener como fin satisfacer intereses particulares o, por el contrario, colectivos.

Esto quiere decir que “los mensajes emitidos por las condiciones no necesariamente generan los efectos esperados” (Córdova 2018, 113-114), y sin embargo influyen en el proceso decisor. Al respecto, el análisis de los instrumentos en el contexto de la gobernanza da paso al estudio de la relación entre las características del instrumento y sus resultados, pues ésta permite conocer los factores relacionados con las condiciones contextuales; que incluye el rol de los actores y su incidencia en la selección del instrumento. En última instancia, el análisis de los instrumentos a través de la categoría analítica de la gobernanza posibilita determinar la naturaleza política de las acciones de gobierno y su incidencia en la calidad de vida de la ciudadanía. A continuación se presentan ejemplos de instrumentos procedimentales influenciados por el modo de gobernanza

que motivan la selección y regulan instrumentos sustantivos tecnológicos para la prestación de servicios públicos.

Uno de esos ejemplos es la Ley 1341 sancionada por el Álvaro Uribe, ex Presidente de Colombia, cuya motivación fue “renunciar a la facultad discrecional de la Administración en la toma de decisiones” (Guerra de la Espirella y Oviedo 2011, 8) con el fin de promover los principios de promoción de la libre competencia, la inversión privada, la modernización de los fundamentos de la política pública y demás, similares. La motivación tanto de la ley en cuanto instrumento de gobierno, como de los instrumentos tecnológicos de implementación de la prestación del servicio de telecomunicaciones, se seleccionaron en función de una marcada gobernanza de corte hegemónico caracterizada por promover la liberalización y privatización del servicio público. Al respecto, las autoras Botelo y Alegría (2017) hacen una crítica a los vacíos legales que dejó la ley en términos de TIC en el país, lo cual también responde al mismo modo de gobernanza.

Otro ejemplo es la Ley 27.078 denominada Argentina Digital, conocida porque “esa ley y el proceso de consulta pública participativa fueron destacados como un ejemplo de regulación inclusiva y democrática en el mundo y valorados por todos los organismos internacionales competentes en la materia” (Lázaro y Rossi 2017, 5). Aportaron al texto de la Ley académicos, especialistas, sociedad civil organizada y demás actores interesados y se caracteriza por promover la inversión pública en el sector, el control de la expansión privada y la declaración de las TIC y sus recursos asociados como de interés público. Sin embargo, bajo el mandato del ex Presidente Mauricio Macri, a partir del 2015, el texto de la ley fue modificado hasta que, por razones de necesidad y urgencia, se derogó la Ley Argentina Digital.

Entre otras justificaciones, la derogatoria de la Ley sin duda alguna dan cuenta de un modo de gobernanza marcado por un discurso hegemónico que promueve la inversión privada a costa de del desmantelamiento público, junto con una desregulación bajo la proclama de la calidad, la eficacia y la eficiencia, propios del enfoque *top down*. Tanto el proceso de expedición como el de la derogatoria de la Ley Argentina Digital muestran dos formas de hacer política y de gestionar los recursos públicos. Así también permiten comprender que las creencias y posiciones políticas de los tomadores de decisión inciden de manera directa en la formulación de documentos normativos y en la selección de los instrumentos que éstos contienen para para la implementación de la política que se pretende regular.

El caso de América Latina merece especial atención en un momento en el que en toda la región, los cambios de gobierno también han dado cuenta de un marcado cambio de los modos de gobernanza. Como vemos en el caso de la Ley Argentina Digital, en un primer momento el discurso participativo se acerca más a un discurso contrahegemónico que aboga por la inclusión de una pluralidad de voces en el proceso decisor; y, en un segundo momento, vemos cómo todo ese proceso es modificado por el Ejecutivo de turno cuyo modo de gobierno es claramente de corte hegemónico y cuya decisión es influenciada por el sector al que representa. Si bien los casos detallados son ejemplos de diseño de una política pública, permiten dilucidar las consideraciones políticas e ideológicas que condicionan la formulación de una teoría causal que va a desembocar en la selección de determinados instrumentos sustantivos y procedimentales; y, posteriormente en su funcionamiento.

La selección de instrumentos para la implementación de políticas públicas es un proceso complejo influenciado por diversos factores políticos, institucionales y los intereses de los actores involucrados. Como se ha evidenciado en los acápites anteriores, esta selección no responde únicamente a criterios técnicos o de eficiencia, sino que está condicionada por las dinámicas de poder y los arreglos entre los diferentes actores que participan en la toma de decisiones. En este contexto, el modo de gobernanza juega un papel fundamental en la orientación y priorización de ciertos instrumentos sobre otros.

Cuando predomina un modo de gobernanza hegemónico, caracterizado por la concentración del poder en un grupo reducido de actores y la exclusión de voces divergentes, es más probable que se seleccionen instrumentos que respondan a los intereses particulares de estos grupos dominantes. Esto puede llevar a la adopción de medidas que beneficien a ciertos sectores en detrimento del interés general y que perpetúen las relaciones de poder existentes. Por otro lado, un modo de gobernanza más participativo y contrahegemónico, que incorpore a una diversidad de actores y promueva el diálogo y la búsqueda de consensos, tiene mayores posibilidades de seleccionar instrumentos que atiendan las necesidades y demandas de un espectro más amplio de la sociedad. En este escenario, es más factible que se consideren criterios de equidad, inclusión y sostenibilidad al momento de definir las herramientas para la implementación de las políticas.

La teoría de los jugadores con veto de Tsebelis (2006) ofrece un marco analítico relevante para comprender cómo los intereses y preferencias de ciertos actores clave pueden influir en la

selección de instrumentos. Según Tsebelis (2006), en cualquier sistema político existen actores individuales o colectivos cuyo consentimiento es necesario para que se produzca un cambio en el *statu quo*. Estos ‘jugadores con veto’ pueden bloquear o vetar decisiones que vayan en contra de sus intereses, lo que les otorga un poder significativo en el proceso de formulación e implementación de políticas.

En el ámbito del transporte público, los gremios de transportistas, las empresas operadoras y ciertos actores políticos podrían actuar como jugadores con veto, obstaculizando la adopción de instrumentos que amenacen sus beneficios o privilegios. Por ejemplo, estos grupos podrían oponerse a medidas como la implementación de sistemas de recaudo centralizado, la reestructuración de rutas o el establecimiento de estándares más estrictos de calidad del servicio, ya que esto podría afectar sus márgenes de ganancia o su capacidad de control sobre el sistema. La presencia de estos jugadores con veto y su capacidad para influir en las decisiones públicas están estrechamente vinculadas al modo de gobernanza imperante.

En un escenario de gobernanza hegemónica, donde estos actores tienen un acceso privilegiado a los espacios de poder y negociación, es más probable que logren imponer sus intereses y bloquear iniciativas que los perjudiquen. Esto puede llevar a la selección de instrumentos que respondan más a lógicas clientelares o de corto plazo que a una visión estratégica de desarrollo del sistema de transporte. Por el contrario, un modo de gobernanza más abierto y democrático, que establezca contrapesos y mecanismos de rendición de cuentas, puede limitar el poder de los jugadores con veto y favorecer la adopción de instrumentos orientados al interés general. En este caso, la participación de una pluralidad de actores, incluyendo a los usuarios, la sociedad civil y los expertos técnicos, puede contribuir a equilibrar las relaciones de poder y a generar consensos en torno a medidas que mejoren la calidad, eficiencia y equidad del servicio de transporte.

A continuación, se presenta una tabla que define en términos empíricos qué se entenderá por gobernanza hegemónica y contrahegemónica, así como los instrumentos de política que serán de interés para la investigación, considerando ambos modos de gobernanza:

**Tabla 1.1. Definición empírica de gobernanza hegemónica e instrumentos de política**

<b>Gobernanza hegemónica</b>	<b>Instrumentos de política</b>
Concentración del poder de decisión en un grupo reducido de actores (autoridades, gremios de transportistas, empresas operadoras).	Leyes, reglamentos y ordenanzas diseñados y aprobados por un grupo reducido de actores, sin participación efectiva de otros interesados.
Exclusión o limitada participación de otros actores (usuarios, sociedad civil, expertos técnicos).	Tarifas y subsidios definidos en función de los intereses de los actores dominantes.
Priorización de intereses particulares sobre el interés general.	Sistemas de recaudo y control implementados y gestionados por los propios operadores, sin una supervisión efectiva de las autoridades.
Toma de decisiones basada en lógicas clientelares o de corto plazo.	Espacios de participación limitados o controlados por los actores dominantes.
Débiles mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	Establecen condiciones favorables para los intereses de los actores dominantes (gremios, empresas).

Elaborado por la autora

**Tabla 1.2. Definición empírica de gobernanza contrahegemónica e instrumentos de política**

<b>Gobernanza contrahegemónica</b>	<b>Instrumentos de política</b>
Participación de una pluralidad de actores en los espacios de decisión (autoridades, gremios, empresas, usuarios, sociedad civil, expertos).	Leyes, reglamentos y ordenanzas construidos de manera participativa, incorporando las visiones y necesidades de diversos actores.

Búsqueda de consensos y equilibrio entre diferentes intereses.	Tarifas y subsidios definidos con criterios técnicos y de equidad social, considerando la capacidad de pago de los usuarios.
Priorización del interés general y el bienestar de la ciudadanía.	Sistemas de recaudo y control integrados, interoperables y gestionados por una entidad pública o mixta, con una fuerte supervisión de las autoridades.
Toma de decisiones basada en principios de participación y visión estratégica de largo plazo.	Espacios de participación abiertos, inclusivos y deliberativos, con capacidad de incidencia en las decisiones.
Fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.	Establecen condiciones equitativas para todos los actores y priorizan el interés general.

Elaborado por la autora

Estas tablas ofrecen un marco de referencia empírico para analizar cómo los modos de gobernanza hegemónico y contrahegemónico inciden en la selección y aplicación de diferentes instrumentos de política en el caso específico del alza de la tarifa del transporte urbano en el DMQ. A partir de estas definiciones, será posible identificar las dinámicas políticas, los intereses en juego y los efectos de las decisiones adoptadas sobre el valor de la tarifa y la calidad del servicio.

### **1.6. Análisis de las TIC como instrumento de las políticas públicas**

El contexto económico, político, social e ideológico de las últimas décadas ha retomado de alguna manera los postulados del enfoque *top down* que motivan la búsqueda de la eficiencia en las políticas públicas bajo el ideal de una política hegemónica, técnica, moderna y racional. Las soluciones para la gestión pública propuestas bajo este enfoque se basan en requerimientos gerenciales, de control, especialización y jerarquías, privatización, manuales administrativos de funcionamiento, entre otros (Roth 2009). Situándonos más específicamente en las tendencias



actuales, desde inicios del siglo XXI se han introducido las TIC en la gestión pública con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las políticas públicas en términos de eficiencia y calidad.

Inclusión que además se ha dado a propósito del proceso modernizador de las administraciones públicas llevado a cabo con independencia del contenido ideológico del discurso o modo de gobernanza de turno. Sin embargo, en situaciones donde predomina el discurso hegemónico el interés modernizador sugiere la exclusión de aspectos emocionales, políticos e ideológicos del proceso decisor y propone que éste se sustente en información racional y objetiva producto de una investigación científica (Chaverri y Arguedas 2019). En otras palabras, el discurso hegemónico se construye a través de “la idea de que el conocimiento científico vaya de la mano del quehacer político” (Jaime y Vaca 2017, 52) en respuesta a la necesidad de tomar decisiones bajo elementos científicos, de objetividad y racionalidad.

En tal sentido, en el discurso hegemónico de la gobernanza la regulación y la posterior selección y funcionamiento eficiente de los instrumentos tecnológicos de implementación, se sustentan en la priorización de la racionalidad de las decisiones por sobre consideraciones políticas o aquellas relacionadas con las experiencia personal (García y Sánchez 2007). Este paradigma presume que la información obtenida mediante herramientas científicas ayuda e incrementa la posibilidad de gestionar y resolver los problemas colectivos. Además, supone la existencia de una institucionalidad dotada de cierta capacidad de gestión del conocimiento científico y de un marco legal claro (Jaime y Vaca 2017).

Por el contrario, desde el discurso de gobernanza contrahegemónica se tiende a enfatizar el uso de las TIC para fomentar la participación ciudadana, la colaboración y el diálogo con la ciudadanía para que la toma de decisiones se sustente en información apegada a las experiencias y necesidades ciudadanas. Autores como Jaime y Vaca (2017) señalan que el uso de las TIC en la gestión pública ayudarían al fortalecimiento del sistema democrático en tanto permiten transparentar los motivos que llevaron a tomar tal o cual decisión. Este paradigma supone que las TIC pueden proporcionar canales de comunicación más accesibles y amplios para que la ciudadanía se involucre en el proceso de toma de decisiones políticas y monitoreen el desempeño del gobierno (De Sousa Santos 2009).

De esta manera, los instrumentos seleccionados bajo el paradigma de las TIC, en el marco de análisis escogido para la presente investigación, encajan dentro de la clasificación substantiva, pues pretenden ser instrumentos de información y evaluación cuyo objetivo es coadyuvar a la toma de decisiones informadas para la prestación eficiente de un servicio público. A la vez, estos instrumentos suelen estar contenidos en otros procedimentales (leyes, reglamentos, decretos, entre otros) que regulan y reglamentan la implementación de políticas públicas y que condicionan la selección de los mismos. Dentro de la fase de implementación, Paul Berman (1978) señala que los instrumentos tecnológicos podrían ser un ejemplo de que la implementación no siempre implica un problema.

“Por ejemplo, la elección de incorporar una tecnología en los campos de la agricultura, la salud o las manufacturas, ha llevado a menudo a los resultados previstos, que son, en ocasiones, sorprendentemente exitosos” (Berman 1978, 286). Pero en otros casos, el autor señala que los efectos podrían diferir a los esperados. Tal es el caso de ciertas tecnologías que solamente surten los efectos esperados cuando son adecuadas a los procedimientos habituales de las organizaciones encargadas de su aplicación. Es decir que en algunos casos “el problema de implementación es una cuestión que radica en la interacción entre la tecnología y el marco institucional que debe adaptarse a ella, y no simplemente de la dureza de la tecnología misma” (Berman 1978, 288).

Las políticas de los años setenta ignoraron el hecho de que “la implementación se vuelve problemática cuando una organización enfrenta la obligación de llevar a cabo una decisión que conlleva cambios en las prácticas habituales o rutinarias” (Berman 1978, 290). A partir de allí se concluyó que los resultados de las opciones políticas, esto es, de los instrumentos; sean substantivos o procedimentales, no pueden ser controlados. Es decir que no importa cuán buena sea la idea, la política, la ley o la tecnología, las consecuencias de su implementación no pueden ser conocidas sino en la medida en que se implementan.

Algunos instrumentos substantivos tecnológicos contenidos en instrumentos normativos como los señalados anteriormente, se han comenzado a estudiar durante las últimas dos décadas al margen de una teoría analítica del proceso de implementación, con resultados que permiten conocer los efectos respecto de su aplicación. María Botero y Diana Alegría (2017) investigaron el uso de sistemas inteligentes para la gestión y prestación del servicio público de transporte. Las autoras

identificaron que el uso de herramientas como el GPS, al proveer a las personas tomadoras de decisión de información contenida en mapas virtuales posibilitaron la reducción y optimización de los desplazamientos en las ciudades (Botero y Alegría 2017, 28). Asimismo, para el caso de la seguridad dentro del transporte público, señalaron que el uso de aplicaciones “ayudan a la detección y prevención de incidentes, avisos de colisión, etc” (Botero y Alegría 2017, 30).

Otro caso de estudio es el de los Sistemas de Ayuda a la Explotación (SAE) que van más allá del GPS e implementan herramientas complementarias para mejorar la calidad del servicio y el uso de los recursos disponibles. El SAE incluye Sistemas de Información al Conductor (SIC), Puntos de Información al Usuario en paradas (PIU) y Sistemas de Emergencia (SOS) que permiten alcanzar uno de los principales objetivos del transporte y la movilidad urbana: “el incremento de la calidad del servicio mediante la mejora de la regularidad y de una mayor adecuación entre las necesidades de los usuarios y la capacidad de la oferta” (De la Rosa y Núñez Flores 1993, en de Pablos Heredero, Pérez y Montes 2011, 15). Los autores señalan que el uso de los SAE genera beneficios en la disminución de las emisiones de gases y contaminantes causantes de polución ambiental a escala local:

Se facilita de esta manera la información necesaria para que los responsables y usuarios de la red puedan tomar sus decisiones a fin de optimizar y mejorar el servicio, tanto a un corto o mediano plazo, como a un plazo más largo propio de los procesos de planificación permitiendo así una descongestión y por ende una descontaminación al evitar el uso innecesario de combustibles (Botero y Alegría 2017, 31).

Otro ejemplo es el uso del GPS para rastrear y registrar la ubicación y el movimiento de los proveedores de servicios públicos de transporte. Su finalidad es que los responsables de la toma de decisiones cuenten con evidencia empírica rigurosa para evaluar el desempeño de los proveedores y la calidad del servicio. Al respecto, durante los últimos años se ha generado una extensa investigación más apegada a un marco de análisis organizacional, sobre la inclusión de las TIC en la gestión de servicios públicos como el transporte. En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han sido organizaciones que no solo han financiado proyectos que utilicen instrumentos tecnológicos en su implementación, sino que también han tenido especial interés en que se publiquen sus resultados.

Por ejemplo el trabajo de Sebastián Rovira y Giovanni Stumpo (2013) quienes han analizado las políticas públicas que impulsan el uso de las TIC en el sector público y privado de ocho países de América Latina y el Caribe. Aunque el Ecuador no consta en la lista de países analizados, las realidades contextuales en el ámbito institucional no son muy asimétricas, por lo que muchas de las conclusiones que la investigación aporta pueden ser aplicadas al contexto ecuatoriano. Los principales hallazgos del estudio parten de la hipótesis de que la inclusión de las TIC conlleva un importante mejoramiento en el desempeño de las actividades tanto en el sector público como privado.

Sin embargo, tal desempeño se ve condicionado por una serie de factores que cuando no son tomados en cuenta al momento de incorporar las TIC en la gestión, impactan en la posibilidad de obtener los resultados esperados. Uno de esos factores es el contexto organizacional y las capacidades por parte de las instancias administrativas en relación al uso de las herramientas y al análisis de la información. O la existencia de una estructura organizacional que cuente con los recursos necesarios como equipos o instrumentos complementarios que ayuden a que no se ralentice el correcto funcionamiento del instrumento tecnológico. El estudio propone que "además de fortalecer los programas actuales destinados a extender la disponibilidad y la utilización de estas tecnologías, es esencial desarrollar programas y herramientas personalizados que se ajusten a las particularidades y habilidades de cada organización" (Rovira y Stumpo 2013, 24).

Otro ejemplo es el trabajo de Alejandra Naser y Gastón Concha (2014) en el que señalan que el uso de estas herramientas a través de las nuevas plataformas y redes de información son útiles para mejorar la prestación de servicios públicos y tornarlos más eficientes e inclusivos. Ponen de ejemplo al Ayuntamiento de Utrera en España donde se habilitó la aplicación "Línea Verde" para que la ciudadanía participe en la vida pública comunicando a la autoridad local incidencias en los espacios y servicios públicos. De esta manera el Ayuntamiento busca mejorar la gestión municipal a través de la comunicación directa con la ciudadanía.

Oszlak (2013) hace una crítica a este nuevo desarrollo tecnológico en relación a la gobernanza. El autor señala que los postulados del gobierno abierto posibilitados por las TIC, en efecto suponen una nueva forma de relacionamiento entre la institucionalidad pública y la ciudadanía en tanto se espera que la primera reconozca el rol activo de la segunda en todo el ciclo de las políticas

públicas (Oszlak 2016). Sin embargo, indica también que “más allá de algunos casos relativamente exitosos, quienes promueven esta idea pueden estar siendo excesivamente optimistas acerca de la posibilidad de establecerla como una institución sólida” (Oszlak 2013, 6).

Lo que el autor quiere decir es que los canales que se habiliten para el contacto con la ciudadanía van a funcionar de manera exitosa siempre que los funcionarios y administradores estén dispuestos a modificar sus actuales formas de relacionamiento, a utilizar la información generada y en la medida en que la ciudadanía esté dispuesta a participar. De lo contrario, para el autor, ocurriría como en la antigua Grecia donde: “solamente un reducido grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo destinado a debatir y decidir el futuro político de la polis” (Oszlak 2013, 6)

## **Capítulo 2. Antecedentes y contextualización de la tarifa del transporte urbano o convencional en el Distrito Metropolitano de Quito**

### **2.1. ¿De quién es la competencia?**

Chauvín (2016) realiza un análisis detallado y cronológico sobre las competencias de transporte en el Ecuador considerando aspectos históricos, normativos y relacionados al conflicto. En particular, examina el impacto de la intervención del Municipio en la regulación del servicio de transporte público en Quito y analiza la gestión de la conflictividad entre “gremios poderosos con el Estado, tanto a nivel del gobierno central como a nivel del gobierno local”, y su incidencia en la gobernabilidad del transporte urbano en la ciudad (Chauvín 2016, 1). En relación a la competencia para establecer la tarifa del transporte, el autor no solo presenta consideraciones legales, sino también propone una técnica metodológica que permite una reconstrucción narrativa de los acontecimientos basada en lo que han reportado los periódicos más influyentes de la ciudad, la misma que se aplica en el presente capítulo con el propósito de obtener información suficiente para desarrollar un caso de estudio.

En términos normativos, el traspaso de competencias en materia de planificación, regulación, control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los municipios marcó un punto de inflexión en la responsabilidad de fijar la tarifa del transporte. Antes del proceso de descentralización desplegado tras la promulgación de la Constitución de 2008, y en particular con la aprobación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en 2010, la determinación del valor de la tarifa del transporte urbano en todas las ciudades del país recaía en el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (CNTTT). Un acontecimiento relevante en este contexto fue la conocida ‘Guerra de los cuatro reales’ de 1978 protagonizada por estudiantes de colegio y universitarios en rechazo al alza del valor del pasaje, pues el CNTTT había autorizado aumentar en un 40 por ciento la tarifa del transporte urbano en las ciudades de Quito y Guayaquil con el aparente objetivo de mejorar la calidad del servicio.

Sin embargo, Herrera Aráuz (2011) señala que esta decisión no tenía como propósito mejorar la calidad como se había argumentado, sino que formó parte de una serie de medidas económicas adoptadas por el triunvirato militar encabezado por el Almirante Alfredo Poveda Burbano, y los generales Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco que gobernaban en aquel momento. Según el autor, durante este período se aplicaron una serie de políticas de tendencia ultra

conservadora cuyo objetivo era asegurar la permanencia prolongada del triunvirato en el gobierno con el respaldo del gremio de transportistas. Por lo que además de autorizar el aumento del valor de la tarifa del transporte urbano, también se establecieron subsidios para el sector del transporte y se tomaron decisiones para elevar el precio de los combustibles. Esta última incrementó los precios de los productos básicos y en consecuencia el del costo de vida de la ciudadanía.

A partir del año de 1982, el CNTTT autorizó un aumento progresivo del valor de la tarifa a nivel nacional para estudiantes y usuarios en general que se mantuvo hasta el año 2003, momento en el que se estandarizó el valor de la tarifa a nivel nacional a causa de la dolarización. Chauvín (2016) señala que luego de la estabilización de la economía ecuatoriana:

(...) se hicieron menos frecuentes las medidas de ajuste económico y específicamente el incremento del precio de los combustibles, lo que también abonó a la mejora de la economía de los propietarios de buses de servicio urbano. Por esta misma razón se redujo también la frecuencia de los conflictos en torno a los precios de los combustibles y, en un grado mucho mayor, la frecuencia de los conflictos sobre el pago o el monto del subsidio del transporte (Chauvín 2016, 146).

Respecto al análisis de los conflictos a los que se hace mención, Chauvín (2016) utiliza como variables explicativas los temas abordados en los contextos nacional y local durante dos etapas de análisis. La primera de enero de 1990 a marzo de 1996, y la segunda de abril de 1996 a diciembre de 2004:

**Figura 2.1. Principales temas abordados en los conflictos**

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Total de conflictos registrados	13	100%	13	100%	7	100%	16	100%	20	100%	29	100%
Tarifas del servicio	13	100%	9	69%	0	0%	2	13%	13	65%	11	38%
Subsidio del transporte	11	85%	1	8%	0	0%	0	0%	11	55%	1	3%
Precio de los combustibles	7	54%	6	46%	0	0%	0	0%	7	35%	6	21%
Otros beneficios no tarifarios	2	15%	6	46%	2	29%	1	6%	4	20%	7	24%
Trato a los usuarios	1	8%	4	31%	2	29%	4	25%	3	15%	8	28%
Competencias	1	8%	2	15%	3	43%	5	31%	4	20%	7	24%
Controles ambientales	1	8%	1	8%	4	57%	3	19%	5	25%	4	14%
Vida útil	0	0%	2	15%	2	29%	4	25%	2	10%	6	21%
Proyecto municipal de transporte	0	0%	0	0%	5	71%	6	38%	5	25%	6	21%

Fuente: Chauvín, 2016, a partir de Diario Hoy, 1990-2004

Esta clasificación ayuda a visualizar que el tema de las tarifas del servicio de transporte urbano ha sido abordado y estudiado predominantemente como un conflicto de carácter nacional analizado en función del valor de los combustibles y el subsidio al transporte. Sin embargo, para el caso específico de Quito esto cambió después de la promulgación de la Ley del Distrito Metropolitano de 1993 que transfirió la competencia de fijación de la tarifa y por lo tanto se convirtió en un conflicto local. De manera que en la figura 2.1. se puede observar que no es sino desde que el servicio de transporte comienza a ser considerado como un conflicto local que se empieza a hablar sobre la calidad del servicio y el trato a los usuarios. Esta particularidad es relevante y posiblemente constituye el núcleo del análisis de la estructuración de la tarifa de la política pública de transporte urbano, ya que a partir de las soluciones negociadas junto con el aumento del valor de la tarifa a nivel nacional "no solo se han ignorado los factores estructurales que subyacen a los conflictos, sino que también han contribuido a intensificarlos y perpetuarlos" (Chauvín 2016, 161).

Con 'factores estructurales' el autor se refiere a una regulación efectiva del servicio y su decreciente calidad. Esto quiere decir que los grupos de poder del sector del transporte han presionado por satisfacer intereses particulares por sobre los de la ciudadanía, y que los gobiernos en sus distintos niveles han cedido "en su esfuerzo por prevenir conflictos mayores que pudieran amenazar su estabilidad; incluso si esto significaba irse en contra de los intereses de los usuarios del servicio" (Chauvín 2016 162).

Es relevante destacar que a lo largo de estas décadas el país estuvo gobernado por regímenes militares, dictaduras y gobiernos de carácter hegemónico cuyas políticas públicas estuvieron influenciadas por presiones ejercidas por grupos de poder y sus aliados políticos. En el caso específico del transporte urbano, el gremio de transportistas<sup>5</sup> ha sido un actor clave que ha ido ganando gradualmente un significativo poder decisivo en temas relacionados con los combustibles, los subsidios y las tarifas. A cambio de obtener beneficios especiales, este gremio ha asegurado la continuidad de dichos regímenes de gobernanza hegemónica.

---

<sup>5</sup> Para Chauvín (2016) "Los transportistas poseen un notable poder de influencia, no sólo a través de su presencia en las entidades reguladoras, sino también debido a que tienen el control efectivo sobre la prestación del servicio público de transporte, lo que les otorga la capacidad de paralizarlo- así lo han hecho en numerosas ocasiones- como medida de presión para imponer sus requerimientos" (Chauvín 2016, 10).



Sin embargo, cuando no se les han otorgado estos privilegios, han recurrido a formas de presión como paros, bloqueos de vías y la interrupción del servicio con el fin de conseguir sus demandas. Además, en la mayoría de ocasiones estas movilizaciones no han sido motivadas por preocupaciones sociales derivadas de las medidas económicas, sino que han aprovechado en beneficio propio el malestar popular y la protesta social que históricamente las ha acompañado. Mientras que para el gremio transportista la principal preocupación ha estado relacionada al alza del valor de los combustibles y a la eliminación del subsidio, para la ciudadanía ha sido el aumento del costo de vida que no tiene que ver únicamente con el valor del pasaje, sino también con el incremento del valor de aquellos bienes y servicios que son transportados, consumidos diariamente y que inciden en su calidad de vida.

Estas dinámicas clientelares entre el gremio de transportistas y las autoridades han tenido un impacto negativo en los modelos de gestión y la calidad del servicio de transporte público en el DMQ. Al priorizar los intereses particulares de este grupo sobre las necesidades de los usuarios, se ha dificultado la implementación de reformas y mejoras sustanciales en el sistema. Las concesiones otorgadas al gremio a cambio de apoyo político han perpetuado un modelo de operación deficiente, con una flota vehicular antigua, rutas mal planificadas y escasa regulación y control por parte de las autoridades.

En consecuencia, la calidad del servicio de transporte público en el DMQ se ha visto comprometida. Los usuarios deben enfrentar problemas como unidades en mal estado, inseguridad, incumplimiento de horarios y rutas, y conductores poco capacitados. Mientras los intereses del gremio de transportistas sigan prevaleciendo sobre los de los pasajeros en la toma de decisiones y en la definición de políticas públicas, será difícil lograr una mejora sustancial en la calidad del servicio, a pesar de que el gremio ha sido protagonista de una serie de importantes manifestaciones que han atenuado los efectos colaterales de las medidas económicas, pues también han sido uno de los principales negociadores políticos de aquellos gobiernos que han anunciado el alza del valor de los combustibles. Luego de la expedición de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito,

A través de la municipalidad se subieron progresivamente las tarifas del transporte urbano Trolebús. Para ello se estableció una fórmula que, entre otros análisis, incluía una revisión de los costos de los insumos, pues hasta aquel momento, nadie (los operadores del servicio) llevaba una

contabilidad al respecto. Por lo que se investigó la disposición al pago de la ciudadanía y se hacía una evaluación cada seis meses para determinar si es que había un incremento en los costos, pues solamente en ese caso se subía el 10 por ciento del valor de la tarifa. Entonces, se logró subir las tarifas pero hubo todo un revuelo al respecto, por lo que el Alcalde (Paco Moncayo) manifestó la necesidad de devolver esta responsabilidad al gobierno, pues en esa época, ningún líder quería incrementar el valor de la tarifa<sup>6</sup>.

Con ‘devolver’ la responsabilidad al Gobierno, a lo que se refiere el consultor entrevistado no es a un proceso de ‘devolución formal’. “Fue una devolución de facto, lo que quiere decir que el gobierno se allanó a la decisión del CNTTT, quien tras la dolarización resolvió estandarizar el valor de la tarifa del transporte urbano en todo el país”<sup>7</sup>. Así, el precio del pasaje popular se fijó en 14 centavos de dólar y el especial en 20 centavos de dólar. “La dolarización tuvo un efecto muy positivo en la estabilización de la tarifa, pues junto al proceso inflacionario que vivía el Ecuador, los insumos del transporte; que normalmente son extranjeros, incrementaron su valor, lo cual significaba un gasto para el transportista”<sup>8</sup>. Sin embargo, esta estabilización no estuvo acompañada de un proceso técnico.

En esa línea, uno de los ex Secretarios de movilidad entrevistados señaló que “en la alcaldía de Paco Moncayo se estandarizó el pasaje de manera poco técnica, con cálculo político. El Municipio de Quito no peleó por aquello que tenía competencia, por fijar la tarifa”<sup>9</sup>. Durante los años posteriores el gobierno creó un subsidio directo a los dueños de las unidades del servicio con el que “buscaba eludir las repercusiones políticas derivadas del incrementos de tarifas de los combustibles, mediante la compensación a los transportistas por la disminución de su margen de utilidad después de cada una de las recurrentes medidas económicas gubernamentales” (Chauvín 2016, 196).

Así se mantuvo hasta que, en enero de 2003, se informó a través de diversos periódicos en todo el país que el gobierno liderado por Lucio Gutiérrez; quien recién asumía el cargo como Presidente, había tomado la decisión de aumentar el precio del combustible. Esta decisión por supuesto tendría un impacto directo en la tarifa del transporte, incluido el transporte urbano. El Comercio

---

<sup>6</sup> E1: entrevista vía google meet, 12 de mayo de 2023.

<sup>7</sup> E2: entrevista vía google meet, 25 de mayo de 2023.

<sup>8</sup> E3: entrevista vía google meet, 12 de mayo de 2023.

<sup>9</sup> E4: entrevista vía google meet, 25 de mayo de 2023.

comunicó junto con el anuncio del alza de las tarifas, los problemas del servicio. Vicente Costales<sup>10</sup> narró la experiencia diaria en un bus en la ciudad:

(...) es un riesgo que los conductores laboren más de 10 horas de lunes a viernes. Empero, dijo que existen problemas más estructurales. Uno de ellos es la mala organización de las rutas y el tráfico, lo cual ocasiona correteos entre los buses y la no utilización del carril derecho. (Ney Jiménez, gerente de Águila Dorada, 2003).

(...) la velocidad no es un problema, sino la actitud de los choferes. Ellos tienen que darse cuenta que tienen en sus manos un arma y deben cambiar de actitud (Luis Cadena, Jefe de la Jefatura Provincial de Tránsito, 2003)

El pasajero quiere que le paremos donde quiera y si no, nos insulta. Hace falta mayor planificación y control del Municipio y Policía (Hernán Zambrano, Cámara del Transporte Urbano, 2003).

Todos somos de alguna manera infractores y todos ponemos en riesgo la vida. Aquí en la Amazonas paramos en media vía porque hay carros estacionados en las paradas. (Conductor que no quiso identificarse, 2003).

Costales (2003) también señalaba que el 28.8 por ciento de los siniestros viales fueron por atropellamiento, arrollamiento y caída de los buses. Asimismo señaló que durante el 2002 se produjeron aproximadamente 618 siniestros ocasionados por el servicio de transporte urbano. A la vez, Diario El Universo<sup>11</sup> publicó la preocupación de las personas usuarias por el alza de los pasajes debido al mal estado de los buses y la falta de seguridad. En el comunicado se recogieron algunos testimonios sobre la calidad del servicio:

Los dueños de los buses deberían dar un poco más de consideración a los usuarios en el servicio que prestan. El sueldo que gano como maestra no me alcanza y ahora con esto peor, además ellos (los buseros) son dueños de varias unidades, por lo que ganan más (Gilma Orrala, educadora, entrevista Diario El Universo, 23 de enero de 2003)

El alza del pasaje puede justificarse si es que las unidades fueran más seguras para el usuario, tanto en la forma de conducir del chofer como en el hecho de no ser víctimas de delincuencia (Doris Tierra, estudiante, entrevista Diario El Universo, 23 de enero de 2003).

---

<sup>10</sup> Costales Vicente. "Subir y bajar de un bus es un riesgo". *El Comercio*, 23 de enero de 2003.

<sup>11</sup> Peñafiel Oscar. "Malestar ciudadano por anuncio de alza de pasajes". *El Universo*, 23 de enero de 2003.

En el mismo artículo de prensa se señalaba que antes del alza el Gobierno tenía previsto negociar con los conductores quienes proponían un incremento de 0,14 a 0,28 centavos de dólar para el pasaje popular y de 0,20 a 0,35 centavos de dólar para el especial. Sin embargo, en un siguiente artículo se dio a conocer que las conversaciones no contaban con una estrategia clara debido a que el estudio de costos utilizado por el Gobierno había sido elaborado por el CNTTT un año antes de anunciar el alza del valor de los combustibles, y por tal motivo no estaba actualizado. Representantes del gremio se manifestaron indicando que sus estudios eran técnicos y que en ellos se calculaba tanto el impacto del incremento del costo del combustible, como el efecto del encarecimiento del precio de los repuestos y el servicio mecánico.

De la misma manera se informó cuánto representaba en aquel momento para una familia el gasto en transporte público haciendo referencia a un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central de Quito. De acuerdo con este estudio, una familia en la ciudad destinaba un promedio de 76,80 dólares mensuales en transporte urbano. Para el mismo año, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el salario básico era de 253,17 dólares y el costo de la canasta básica ascendía a 361,75 dólares, lo que quiere decir que el gasto en transporte para una familia de 4 personas representaba mensualmente el 30 por ciento del salario básico y el 20 por ciento de la canasta básica. Con el aumento del valor de la tarifa, este gasto se incrementaba a 90,60 dólares mensuales, lo que equivalía al 35,7 por ciento del salario básico y al 25 por ciento del valor de la canasta básica vigente en esa fecha.

Finalmente, luego de tres días de negociaciones se oficializó el alza del valor de los pasajes según la propuesta realizada por el Gobierno y mediante Resolución No. 001 de 22 de enero de 2003, el CNTTT fijó las tarifas del transporte terrestre en todas sus modalidades. La tarifa del transporte urbano popular subió de 0,14 a 0,18 centavos de dólar y del general de 0,20 a 0,25 centavos de dólar. El valor del pasaje para pasajeros de la tercera edad, personas con discapacidad y estudiantes de niveles primaria y secundaria logró reducirse a 0,12 centavos de dólar gracias a la movilización de las y los estudiantes que se manifestaron en contra de estas medidas en las ciudades de Quito, Tulcán, Ambato, Riobamba y Guaranda.

Es importante destacar que las manifestaciones no solo se originaron debido al aumento del valor de los pasajes, sino que su principal detonante fue una serie de medidas económicas anunciadas por el gobierno de Lucio Gutiérrez. Durante su mandato, el país adquirió una importante deuda

con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que generó la necesidad de tomar acciones respecto al precio de los combustibles, el gas, la electricidad, entre otros aspectos económicos. Estas medidas motivaron la movilización y protesta social, pues afectaron significativamente las condiciones de vida de la población.

Una vez estandarizada la tarifa a 0,25 centavos de dólar, Diario El Universo<sup>12</sup> seguía comunicando el malestar de la ciudadanía. “Además de consideraciones económicas, la puja entre dirigentes del transporte público y el Gobierno responde a presiones de tipo político”. “El hecho de ofrecer un servicio que puede considerarse básico les confiere mucho poder y a ningún régimen le conviene un paro de transportistas”.

El valor de la tarifa del transporte público se mantuvo estable gracias al subsidio hasta el año 2006, cuando el gremio de transportistas presentó al gobierno encabezado por el Presidente Alfredo Palacio y al CNTTT una nueva solicitud del valor de la tarifa de 0,05 centavos de dólar. La propuesta se fundamentó en el argumento de que éste no había sido revisado en los últimos 3 años, y que los costos de los insumos y repuestos para los autobuses estaban incrementándose progresivamente, sin que los valores actuales de los pasajes representen una compensación. Según el periódico Últimas Noticias, alrededor del 80 por ciento de la población de Quito en aquel momento utilizaba autobuses como medio de transporte diario con una tarifa de 0,25 centavos de dólar. Esta situación se debía a que los buses populares, cuyo valor del pasaje era de 0,14 centavos de dólar estaban desapareciendo como consecuencia de la implementación de servicios diferenciados que ofrecían comodidades y mejoras que el servicio popular no lo hacía.

Como resultado, la preferencia por el servicio especial contribuyó al declive de la disponibilidad y uso del servicio popular. La distinción entre pasaje popular, especial y general se refiere a diferentes categorías tarifarias aplicadas al transporte público en Quito tras la dolarización. El pasaje popular era el de menor costo y estaba destinado a los buses convencionales que ofrecían un servicio básico, sin mayores comodidades. Estos buses solían ser más antiguos y con menor capacidad. Por otro lado, el pasaje especial tenía un valor más elevado y se aplicaba a buses con mejores condiciones, como aire acondicionado, asientos más cómodos y espaciosos. El pasaje general era una tarifa intermedia entre el popular y el especial.

---

<sup>12</sup> Ronquillo Gisella. “Tarifas y estudios, puntos del acuerdo con choferes”. *El Universo*, 23 de enero de 2003.

La diferenciación tarifaria respondía a la intención de segmentar el mercado y ofrecer distintas opciones de servicio según la capacidad de pago de los usuarios. Sin embargo, esta política generó un incentivo para que los transportistas abandonaran progresivamente el servicio popular y se concentraran en las categorías de tarifas más altas, que les permitían obtener mayores ingresos. Como resultado, para el año 2006 se evidenció una disminución significativa de los buses tipo populares, mientras que proliferaron servicios diferenciados con tarifas especiales. Esto supuso una reducción de las alternativas de movilidad más asequibles para los sectores de menores ingresos, quienes se vieron obligados a destinar una mayor proporción de sus recursos al transporte.

Entre las medidas con las que se pretendió abordar el problema del transporte público estuvo la creación de servicios diferenciados (buses “ejecutivos” o “solo sentados” que contaban con mayor comodidad, mejor trato, paradas mejor establecidas y comodidades adicionales), en los que mientras mejor era el servicio brindado mayor era la tarifa que se les autorizaba a cobrar. Teóricamente hablando, una medida como éstas habría corregido de alguna manera las fallas de mercado, permitiendo que mejoren tanto los ingresos de los empresarios como la calidad del servicio. Sin embargo, en un entorno que carecía de regulación efectiva; el efecto fue el de volver aún más complejo el funcionamiento y la administración del servicio. Como era de esperarse, se creó un incentivo para que muchos transportistas abandonen el servicio “popular” - que era el más barato y accesible a la mayoría de usuarios - y pasen a brindar los servicios que tenían tarifas más altas (Chauvín 2016, 196).

El pedido del gremio de transportistas era el de subir el valor de la tarifa de 0,25 centavos de dólar a 0,35 centavos de dólar. Sin embargo, en los medios de comunicación se planteaba que si bien el precio de los combustibles se había mantenido sin cambios en los últimos 3 años, según criterios técnicos del Banco Central el valor de los repuestos mostraba una tendencia a la baja. Esto se debía a que la diversificación de los productos en el mercado permitía una reducción en los precios.

Para este momento ya se había configurado una estrecha relación entre el valor de la tarifa y la calidad del servicio, situación que condicionó ésta última a la fijación del valor de la tarifa del transporte urbano en la ciudad. El periódico Últimas Noticias proporcionó información detallada sobre la posición tanto del gremio de transportistas como de la ciudadanía en relación a la calidad del servicio de transporte público. En cuanto a los primeros, uno de los dirigentes de una parte de

los transportistas urbanos reconoció que el servicio presentaba deficiencias, pero también hizo hincapié en la responsabilidad de la ciudadanía “porque piden a los conductores parar en cualquier parte”. Por otro lado, el representante de ANETA en aquel momento, expresó que “si bien es el usuario quien levanta la mano o pide la parada, es el conductor el que acelera y el que corretea para ganar pasajeros”. Se recogió también el criterio de la comunidad estudiantil que indicaba que no se estaban respetando los precios preferenciales.

El panorama no se mostraba alentador para el gobierno y las manifestaciones se extendían a otros sectores como el de los transportistas interprovinciales e intercantonales que anunciaron una posible paralización del servicio tras la falta de respuesta a sus demandas. Entre ellas estaba la inseguridad en las vías, no poder circular dentro de las ciudades, burocracia y lentitud en los trámites, mal estado de las carreteras, falta de control de las furgonetas, entre otros que habían incidido en la disminución de la demanda. Lo mismo anunciaba el gremio de transportistas urbanos a través de su representante quien comunicó que una vez agotadas las instancias de diálogo con el Gobierno, convocarían al paro<sup>13</sup>.

Sobre este particular, uno de los ex Secretarios de movilidad entrevistados señaló que “en los primeros años de la dolarización la inflación era muy alta, por lo que en cierta medida el pedido del gremio era válido y justificado”. No obstante, desde una perspectiva política, el ex Secretario afirmó que “el tema ha provocado terror en las autoridades, especialmente respecto de las movilizaciones, lo cual denota la ausencia de una posición en relación a la tarifa”. Dos años después, el gremio de transportistas urbanos de Quito anunció una posible paralización del servicio debido a que su demanda respecto al alza del valor de la tarifa no había sido atendida.

Sin embargo, esta medida no se prolongó más de un día ya que se acordó la formación de una comisión técnica entre el gobierno local, el gobierno nacional y el gremio para analizar la factibilidad del incremento. El presidente de la Cámara de Transporte de Quito en aquel momento indicó para una nota del diario El Comercio que la medida de la paralización del servicio era justificada debido a que la revisión de las tarifas del transporte urbano era una solicitud ignorada desde hacía cinco años. El gerente del Corredor Central Norte, expresó: "nosotros no queremos que el pueblo pague más por el pasaje, sino que el Gobierno lo subsidie".

---

<sup>13</sup> “¿Hay o no hay razones para el paro?”. *Últimas Noticias*. 23 de enero de 2006.

Por otro lado, la ex presidenta de aquel entonces de la Comisión de Movilidad del Concejo Metropolitano de Quito de aquel momento señalaba que el incremento del valor del pasaje no era una responsabilidad del Municipio, sino del CNTTT. No obstante, Quito ya contaba con la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de 1993 que, entre otras cosas, transfería al Municipio la competencia de fijar y modificar las tarifas de los pasajes y fletes del transporte terrestre para toda clase de servicio público. Este pronunciamiento de la ex concejala no sólo evidenciaba que la competencia no fue asumida por parte del gobierno local, sino también la falta de articulación y coordinación con el gobierno nacional respecto de la gestión del transporte terrestre.

A pesar de que el Municipio ya contaba con la competencia para fijar la tarifa su ejercicio se vio obstaculizado por la dispersión de responsabilidades. Esta situación visibilizó la posición que había tomado el órgano legislativo desde la expedición de la Ley de Régimen respecto a la fijación de las tarifas, y demostró que la decisión se había tornado eminentemente política. “El tema del transporte es multidisciplinario y tiene que ver con variables económicas y sociales pero especialmente políticas, porque los políticos tienen miedo de perder votos si es que suben las tarifas”<sup>14</sup>.

El 07 de agosto de 2008, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial con el propósito de abordar las deficiencias existentes en la determinación de funciones y responsabilidades para los diversos organismos involucrados en la actividad del transporte terrestre, incluyendo al Municipio de Quito. A través de la Ley se otorgó gradualmente a los municipios; cuyos cantones tienen una población de ciento cincuenta mil o más habitantes, la competencia exclusiva, privativa y definitiva de planificación, regulación, control y coordinación del transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial. Es relevante destacar que a partir de su promulgación, el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial pasaron a ser considerados derechos fundamentales.

En el momento en el que tanto la Constitución como la Ley reconocen al transporte como un derecho y servicio básico de responsabilidad primaria del Estado el tema cambia significativamente. Pasó de manejarse como un negocio en el que las decisiones tenían como gran ausente al usuario, a constituirse como un derecho que permite ejercer otro que es el derecho a la ciudad. Por lo tanto, el Estado asume constitucionalmente la obligación de proveer el acceso a este

---

<sup>14</sup> E5: entrevista vía google meet, 12 de mayo de 2023



servicio básico que puede ser cumplida a través de la gestión propia o a través de procesos de concesiones a privados, pero en definitiva de responsabilidad del Estado<sup>15</sup>.

El traspaso de las competencias comenzó con la expedición del COOTAD en 2010, y la transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial se concretó con la expedición de la Resolución No. 006-CNC-2012, de 26 de abril de 2012, por parte del Consejo Nacional de Competencias (CNC). En dicho documento se estableció e identificó quiénes, cuándo y con qué recursos la asumirán. Para un activista y gestor de la movilidad entrevistado, el traspaso de competencias en efecto cambió la forma como había estado estructurada la política de transporte a nivel nacional, pero también significó la transferencia de un problema del gobierno central a los municipios.

La posición de una especialista jurídica en temas de movilidad entrevistada es más o menos parecida: “Yo personalmente considero que el gobierno nacional dijo bueno, este ya no es mi problema. Fue una estrategia porque hay mucha incidencia política en la toma de decisiones respecto de la tarifa de transporte público”<sup>16</sup>. Otro ex secretario de movilidad entrevistado señaló que el Gobierno Nacional, con la transferencia de competencias, en lugar de ofrecer una solución “parceló el tema, pues al otorgarle a un ente político la fijación de la tarifa nuevamente lo convertía en un problema político gremial. Tanto así que cuando se pasaron esas competencias no subió la tarifa y se generaron subsidios o compensaciones”<sup>17</sup>.

La opinión de un consultor entrevistado no dista de las dos anteriores. Para el consultor, la transferencia de la competencia fue una “movida política muy clara porque se dejó de tener el problema de todo el país encima”. No obstante, para el mismo consultor, mantener concentrada la competencia en el nivel central era una ‘aberración’, “no se tienen los mismos costos de operación en Quito que es una ciudad congestionada, con altos tiempos el viaje, que en una ciudad como Loja o Riobamba, donde las rutas son más cortas”. Por lo tanto, “técnicamente era lo mejor, eso había que hacer, pero también fue una movida política que le permitió al gobierno central distribuir esta carga a todos los municipios”. Al respecto, uno de los ex secretarios señaló

---

<sup>15</sup> E6: entrevista vía google meet, 25 de mayo de 2023.

<sup>16</sup> E7: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

<sup>17</sup> E8: entrevista vía google meet, 15 de mayo de 2023.

que una de las principales motivaciones de la transferencia fue el hecho de que en la estructuración tarifaria:

Por un lado estuvo formalmente ausente el usuario, pues fue un espacio de negociación entre la autoridad y el prestador del servicio. Y por otro lado, fueron decisiones que se tomaron a nivel nacional cuando el transporte depende mucho de las condiciones de los sitios urbanos. Es decir, se tomaban decisiones de una tarifa única en todo el país, cuando las exigencias y las propias características técnicas de cada ciudad son distintas.<sup>18</sup>

En septiembre de 2010, el ex alcalde Augusto Barrera manifestó a Diario El Comercio que la transferencia de las competencias era viable, legal y técnicamente. Respecto a las condiciones operacionales señaló que el municipio ya contaba con la infraestructura básica para asumir la competencia, pero que existía la necesidad de contar con una división político-administrativa interna que permita generar una estructura capaz de gestionarla. “Por tanto, no sólo la Constitución sino la alcaldía de Barrera sienta las bases para que ello ocurra”<sup>19</sup>. Es así que en la rendición de cuentas final respecto a las acciones llevadas a cabo durante su mandato en materia de movilidad y transporte, el ex alcalde Augusto Barrera señaló que se dejaba conceptualizado y en construcción el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) a nivel operativo, físico y tarifario.

Estas intervenciones dan cuenta de que durante este periodo de gestión (2009-2013), la prioridad era crear un marco normativo, institucional y administrativo capaz de asumir las competencias descentralizadas y las funciones de regulación, planificación, ejecución, seguimiento, control social y evaluación del transporte terrestre, mas no el desarrollo de una política tarifaria que garantice la viabilidad financiera del Sistema. En mayo de 2014, Mauricio Rodas ganó las elecciones seccionales en Quito y asumió la alcaldía y el 22 de septiembre del mismo año, el CNC emite la Resolución No. 003-CNC-2014, aclaratoria de la No. 006-CNC-2012, a través de la que se ratificó la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados para planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de sus respectivos territorios cantonales. Además, se aclaró que a los gobiernos municipales y metropolitanos les correspondía establecer los mecanismos necesarios para determinar las tarifas del transporte terrestre.

---

<sup>18</sup> E9: entrevista vía google meet, 25 de mayo de 2023.

<sup>19</sup> E10: entrevista vía google meet, 25 de mayo de 2023.

## 2.2. La competencia es de los Municipios

Durante la alcaldía de Mauricio Rodas el gremio del transporte nuevamente manifestó un posible desequilibrio económico debido a la falta de revisión de las tarifas por 11 años, situación que, según argumentaron, había llevado a un deterioro en el nivel y la calidad del servicio. En respuesta, la nueva Alcaldía realizó “mesas de trabajo con la ciudadanía para levantar una matriz de indicadores de calidad que recojan aquellas demandas ciudadanas que más afectan a la calidad del servicio de transporte urbano”<sup>20</sup>. Con esa información, el 21 de febrero de 2015, el Concejo Metropolitano expidió la Resolución de Concejo No. C057 a través de la que se creó el ‘Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Público en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)’ (en adelante Plan de fortalecimiento). El objetivo fue elevar, optimizar y mejorar la calidad del servicio y avanzar a la modernización del Sistema.

No hubo pronunciamiento respecto a la tarifa y como solución a la demanda del gremio de transportistas respecto al alza se estableció una asignación mensual de recursos no reembolsables, a pesar de que el artículo 104 del Código Orgánico de Finanzas Públicas prohíbe expresamente a las entidades y organismos del sector público otorgar donaciones o asignaciones no reembolsables en cualquier forma a personas naturales o jurídicas de derecho privado. Al respecto, una consultora experta en transporte expresó:

Fue una jugada política del gobierno nacional transferir las competencias y a la vez prohibir subsidiar porque ahora era el Municipio quien tenía que revisar y alzar la tarifa. Eso les hacía ver como que ellos (el gobierno nacional) nunca habían alzado la tarifa pero el Municipio sí. Algo similar se replicó en el 2018.<sup>21</sup>

Estas asignaciones, que alcanzaban montos de 450 y 1.000 dólares por beneficiario, se efectuaron con base en el cumplimiento de diversos indicadores acordados en la mesa de trabajo tales como: la calidad del servicio y el trato hacia los usuarios, el respeto a los límites de velocidad, el cumplimiento de índices operacionales, la consideración de paradas de buses y usuarios con movilidad reducida, la limpieza de las unidades, el sistema de información al usuario, la adecuación de unidades para personas con discapacidad y la implementación del sistema de caja común. Sin embargo, el énfasis del control se concentró en el cumplimiento de ésta última.

---

<sup>20</sup> E12: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

<sup>21</sup> E13: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

**Figura 2.2. Parámetros del índice de calidad**

N°	Parámetros de Índice de Calidad	Caja Común "A" (1000 USD)		Caja Común "B" (450 USD)	
1	<b>Buen trato a los usuarios del servicio de Transporte Público</b>				
	- Personal Operativo bien presentado (uniforme foto)	4,00%	21,00%	11,00%	47,00%
	- Llantas en buen estado (1,6 mm de labrado medida)	5,00%		11,00%	
	- Exceso de pasajeros puertas cerradas (foto)	5,00%		11,00%	
	- Predisposición o cordialidad del personal operativo hacia los usuarios	5,00%		9,00%	
	- Respeto paso peatonal	2,00%		5,00%	
2	Respeto de límites de velocidad	2,00%	10,00%	5,00%	20,00%
3	Índices Operacionales	5,00%		11,00%	
4	Respeto a las paradas	3,00%	4,00%	4,00%	7,00%
5	Respecto de usuarios de movilidad reducida	2,00%		5,00%	
6	Adecuación de las unidades para usuarios con movilidad reducida	2,00%		2,00%	
7	Unidades limpias	5,00%	5,00%	14,00%	14,00%
8	Sistemas de información al usuario	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
9	<b>Fortalecimiento de la Caja Común</b>				
	- Estructura Organizacional	3,00%	55,00%	3,00%	6,00%
	- Plan de Operación	3,00%		3,00%	
	- Centralización del proceso de mantenimiento	14,00%		1,00%	1,00%
	- Recaudo Centralizado	17,50%		0,00%	0,00%
	- Distribución de Ingresos	17,50%			
<b>TOTAL</b>		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente:* Resolución SM-004-2015, de 09 de marzo de 2015.

Se estableció que las asignaciones se harían hasta el 30 de junio de 2017. “La idea era que cuando se termine el Plan se alce la tarifa, pero el Alcalde (Mauricio Rodas) tomó otra decisión política y decidió presupuestar nuevos recursos y crear el Plan de Retribución para la mejora de la calidad del servicio, que era exactamente lo mismo”<sup>22</sup>. Es relevante mencionar que en el año 2016, la Secretaría de Movilidad de la misma administración contrató una consultoría que recomendaba llevar a cabo una estructuración del modelo tarifario del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros - SMTTP en dos fases.

<sup>22</sup> E14: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

La primera correspondiente a la integración entre los subsistemas Metro de Quito y Metrobús-Q, y la segunda, correspondiente a la integración de los subsistemas mencionados con el subsistema de transporte convencional urbano, combinado y rural. No obstante, al momento de sancionar el nuevo Plan, a la administración de Rodas le faltaba aproximadamente un año y medio para terminar su mandato. Conscientes de que la primera integración no sería posible ante los retrasos para poner en funcionamiento y operación el Metro de Quito, una vez finalizado el segundo Plan, ya no sería esta administración a la que le corresponda la revisión y ajuste de la tarifa sino a la siguiente. Para este momento el ex Alcalde Mauricio Rodas no se había candidatizado para la reelección.

De manera que el 08 de febrero de 2018 se expidió el segundo Plan denominado “Plan de Retribución a la Mejora de la Calidad en la Prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros del DMQ (en adelante Plan de retribución) mediante Resolución del Concejo Metropolitano C024. Al igual que el primer Plan, 3 años después el nuevo proponía lo mismo: promover y garantizar una mejora en la calidad del servicio. Así se incorporaron diversos aspectos, parámetros y porcentajes de valoración que “permitan estimular e incentivar a los transportistas a continuar con los esfuerzos para garantizar un servicio de calidad” (Resolución CO24, 2018, 3), sin necesidad de aumentar el valor de la tarifa.

Uno de los problemas identificados en la implementación del Plan de 2015 fue la falta de transparencia al medir el cumplimiento de la calidad del servicio, situación que generó dudas sobre su efectividad. Por esta razón, en el segundo Plan se estableció como una responsabilidad de la Secretaría de Movilidad y de la Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT), contar con herramientas tecnológicas que faciliten el control objetivo del cumplimiento de los parámetros establecidos. De esta manera se buscó garantizar una evaluación más rigurosa y transparente del desempeño de los transportistas en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.

El sistema convencional de transporte público, tanto urbano, combinado y rural, cuenta con una flota que requiere ser optimizada en su uso y su mantenimiento no es el adecuado, esta situación genera que la operación diaria se realice con estándares que no satisfacen las necesidades de usuarios del servicio. Aunado a lo anterior, los transportistas han manifestado desequilibrio económico producto del no incremento de las tarifas desde hace 14 años. En consecuencia, las condiciones operacionales deseadas no se presentan y se cae en un ciclo de detrimento del nivel y de la calidad del servicio (Informe sobre el avance del Plan, bimestre 2018, 5).

(...) las operadoras de transporte deben realizar inversiones con el fin de que cuenten con herramientas que permitan optimizar la operación y que a su vez eleven las condiciones del servicio, en beneficio de sus usuarios (Informe sobre el avance del Plan, bimestre 2018, 5).

Esta necesidad de modernizar la prestación del servicio de transporte público tanto para la implementación de mejoras por parte de los operadores del servicio, como para el control por parte de la autoridad, también motivó el aumento de los parámetros de calidad como el estado físico de la unidad, estándares ambientales, la Revisión Técnica Vehicular (RVT) y no mantener deudas con el Municipio de Quito. Al igual que en el Plan de 2015, se encargó a la AMT la verificación del cumplimiento de los parámetros que conforman los indicadores de calidad a través de:

(...) fiscalizaciones ocultas, eventuales, aleatorias, periódicas y permanentes en ruta, en el interior de las unidades de transporte público y en el origen y despacho de flota de las operadoras, con equipos de fiscalización debidamente capacitados y con fedatarios de transporte debidamente designados y autorizados (Informe sobre el avance del Plan, bimestre 2018, 8).

Sobre la percepción de la calidad del servicio se estableció como otra responsabilidad de la Secretaría y de la AMT realizar encuestas trimestrales a la ciudadanía con el fin de evaluar el desempeño y las mejoras implementadas por los operadores, así como publicar los resultados. Sin embargo, ninguno de los mecanismos fue aplicado, ni los tecnológicos ni las encuestas de percepción, por lo que el mecanismo de control y desembolso fue similar al contenido en el Plan del 2015, es decir que no hubo una modificación y modernización real del servicio, y a pesar de ello “se asignaron aproximadamente 40 millones de dólares del presupuesto municipal”<sup>23</sup>. El Plan tuvo una vigencia de dieciocho meses, “lo que significaba que, una vez terminado, ya eran las elecciones seccionales. Entonces se hizo que cuadre para que las nuevas autoridades decidan qué hacer”<sup>24</sup>.

A finales del 2018, la Contraloría General del Estado (CGE), realizó un examen especial al Plan de 2015 y concluyó que varias de las asignaciones se hicieron a conductores que no tenían derecho a esta compensación. Se refieren a los buses alimentadores y articulados de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito; y, del Corredor Central Norte,

---

<sup>23</sup> E15: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

<sup>24</sup> E16: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

quienes además de prestar servicios distintos a los convencionales, no habían cumplido el indicador de caja común. El exámen especial también resolvió que:

(...) los Secretarios de movilidad, titular y subrogante, no remitieron los informes técnicos de la calificación del parámetro de Fortalecimiento de Caja Común (...); y, no verificaron (...), que los documentos justificativos se encuentren completos y permitan evidenciar que las operadoras estaban funcionando bajo el sistema de caja común avanzada, lo que originó que a partir del segundo semestre hasta la finalización del Plan de Fortalecimiento se pague a 18 operadoras de transporte público 9.958.100,00 USD, sin contar con los documentos justificativos completos (...) (Exámen especial, Contraloría General del Estado 2018, 21).

Uno de los ex Secretarios de movilidad entrevistados señaló que aunque la administración del sistema de transporte en la ciudad de Quito es competencia del Municipio, la autorización para el incremento del valor de los combustibles; la cual es la principal razón que motiva al gremio de transportistas a solicitar un aumento en la tarifa, recae en el Gobierno Nacional. Ante esta situación, para el ex Secretario, el Municipio se ha visto en la necesidad de subsidiar con recursos públicos la diferencia del incremento a través de mecanismos de compensación. Sin embargo, también resalta que el hecho de que se realice una compensación en la tarifa debería suponer una mejora en el servicio.

Para el ex Secretario, si esta mejora no se materializa la compensación se convierte simplemente en un subsidio que beneficia económicamente a los transportistas, sin que esto se traduzca en beneficios reales para las personas usuarias del transporte público. De manera que destaca la importancia de asegurar que los recursos destinados a la compensación realmente se traduzcan en mejoras sustanciales en la calidad del servicio para las personas usuarias.

Cuando se compensa una tarifa se entiende que el servicio va a mejorar, si eso no pasa, se convierte en un subsidio que representa dinero extra en el bolsillo de los transportistas sin ningún beneficio para las personas usuarias<sup>25</sup>.

El resultado de este escenario fue que Quito sea una de las últimas ciudades del país en tomar una decisión respecto al alza de la tarifa, pues si bien durante la Alcaldía de Augusto Barrera se instauraron los conceptos y la institucionalidad necesaria para la implementación del SITP, no es sino hasta la Alcaldía de Jorge Yunda cuando se comienza a trabajar en una normativa que de

---

<sup>25</sup> E17: entrevista vía google meet, 15 de mayo de 2023.

alguna manera desarrolla una estructuración tarifaria como parte de una política pública de transporte. Para uno de los representantes de los operadores de transporte urbano, antes de la promulgación de la Ordenanza Metropolitana que establece la integración de los Subsistemas del SMTTP, “no había política pública porque ¿a qué concejal le va a convenir jugarse el curul?. Todos los que entran tienen la aspiración de estar uno o dos periodos. Entonces, una vez que llegan a su curul, no abren las puertas”<sup>26</sup>.

En términos de gobernanza, para Bonells y Durán (2012), la creación de un SITP como un nuevo modelo de gestión de la movilidad busca “suprimir el modelo de operación basado en rutas y empresas privadas en favor de una operación centralizada y regulada por una entidad única, con el fin de mejorar la eficiencia en la prestación del servicio de transporte público” (Bonells y Durán 2012, 106). Esto implica el establecimiento de una tarifa única, la intermodalidad, una mayor calidad y eficiencia en el servicio.

En noviembre de 2019, el Alcalde Jorge Yunda remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano el proyecto de Ordenanza para la integración de los Subsistemas del SMTTP y en diciembre del mismo año, la comisión de movilidad conoció el proyecto de ordenanza y solicitó convocar a mesas de trabajo para analizar el contenido del texto desde una perspectiva técnica y jurídica. En las mismas se señaló que participaron a través del mecanismo de Silla Vacía los delegados de la Unión de Operadoras de Transporte Público de Quito UNITRANS-Q y de la Cámara de Transporte Público Masivo de Pasajeros del DMQ. También se constituyó una Veeduría Ciudadana para determinar la estructuración del modelo tarifario del sistema de transporte público de pasajeros. De igual manera, se indica que participaron organizaciones de la sociedad civil como Braxton Cia. Ltda; el Observatorio de Movilidad; el Concejo Consultivo de la Secretaría de Movilidad; el Cabildo Cívico; la Federación de Barrios de Quito; el Frente Popular de Pichincha; el Comité de Derechos Humanos y Discapacidad; Taski S.A.; Tecnotatsa; Civial; la Cámara de Transporte Público Masivo de Pasajeros del DMQ; el Fedecomip; Mujeres por el Cambio; el FUOS-P; la Juventud Revolucionaria Ecuatoriana; y la FEUE-TU.

La comisión analizó, discutió y procesó el proyecto de ordenanza en 22 sesiones y 8 mesas de trabajo. El resultado respecto de la estructuración tarifaria fue recomendar su vinculación al

---

<sup>26</sup> E18: entrevista vía google meet, 29 de mayo de 2023.



cumplimiento de estándares de calidad, señalando que “la tarifa que pague el ciudadano será por el servicio de transporte de calidad que reciba” (Informe de Comisión No. IC-O-CMO-2020-004, 2020). Al respecto, los especialistas entrevistados coinciden en que la exigencia de una mejor calidad del servicio más que supeditarse al valor de la tarifa lo está a la capacidad de control de la autoridad, es decir que es una responsabilidad del gobierno local garantizar que, independientemente del valor de la tarifa, la prestación del servicio cumpla parámetros e indicadores de calidad.

Aunque la razón principal para diseñar e implementar una estructuración tarifaria en Quito fue la imperiosa necesidad de integrar los subsistemas de Metro y Metrobús-Q con los del SMTTPP, las declaraciones de los diversos actores políticos han puesto de manifiesto que este proceso no se trata simplemente de la expresión de la voluntad de quienes toman decisiones, sino que también es el resultado de la movilización de diversos intereses y perspectivas en el ámbito político (Jaime, Dufour, Alessandro, Amaya 2013). Por tanto, la estructuración tarifaria, en contraste con lo expresado por los especialistas técnicos sobre lo que debería ser (una cuestión técnica), es en realidad una cuestión política. Esto implica que la decisión de revisar y actualizar la tarifa del transporte público en Quito se ha subordinado a intereses particulares.

Como aclaración para el presente capítulo es necesario conocer que el tratamiento de los subsidios al transporte público en Quito ha sido diferenciado entre los servicios prestados por operadores privados (buses convencionales y Metrobús-Q) y aquellos de carácter público (Trolebús, Ecovía). Mientras que los operadores privados han recibido subsidios directos por parte del Estado, como compensación por mantener tarifas más bajas o para cubrir costos operativos, los servicios públicos han sido financiados principalmente a través de recursos municipales y, en algunos casos, con apoyo de organismos internacionales.

Los subsidios a los operadores privados han sido objeto de controversia, ya que no siempre han estado condicionados a mejoras en la calidad del servicio o a la renovación de la flota vehicular. En muchos casos, estos subsidios han funcionado como un mecanismo para evitar el alza de tarifas y mantener la rentabilidad de los transportistas, sin necesariamente traducirse en beneficios tangibles para los usuarios. Por otro lado, los servicios públicos han enfrentado desafíos en términos de sostenibilidad financiera, debido a que las tarifas cobradas no siempre

cubren los costos reales de operación y mantenimiento. Esto ha llevado a una dependencia de los recursos municipales y a la necesidad de subsidios cruzados desde otras fuentes.

## Capítulo 3. Estructuración tarifaria en el Distrito Metropolitano de Quito

### 3.1. ¿Qué intereses y necesidades han configurado la estructuración tarifaria en Quito?

La reconfiguración del SMTTP en Quito como una política pública de integración y articulación de los subsistemas de transporte público se desplegó en medio de un ambiente discursivo sobre la eficiencia, el ordenamiento y la modernización de los sistemas en varias ciudades de América Latina. A partir de 1995, con la puesta en marcha del Sistema Trolebús, Quito inicia la estructuración de un sistema de transporte de capacidad media con ciertas dosis de integración (Ordenanza Metropolitana No. 017-2020) y alcanza uno de los objetivos de la modernización del SMTTP: la integración en términos operacionales y tarifarios entre las distintas modalidades del transporte colectivo (Poole 2017, 5). Desde el año 2000, con la extensión del Trolebús al sur de la ciudad se configura el subsistema de transporte Metrobús-Q como un conjunto de corredores exclusivos que circulan sobre plataformas de *Bus Rapid Transit (BRT por sus siglas en inglés)*<sup>27</sup> y que se conectan con autobuses convencionales que sirven como alimentadores. Posteriormente, en el año 2001, se sumó al Metrobús Q la Troncal Oriental, en el año 2005, el Corredor Central Norte, y en el 2011, el Corredor Sur Oriental.

Simultáneamente circula un sistema de buses convencionales de dos tipos: servicio urbano y servicio interparroquial e intraparroquial. Sin embargo, a diferencia del sistema Metrobús-Q, la prestación del servicio de este sistema se encuentra concesionada. Como vimos en el capítulo anterior, la tarifa de este sistema de transporte en Quito no fue modificada en ninguna de las alcaldías desde el 2003, año en el que se congeló el valor del pasaje en todo el país. A partir de allí, el gremio del transporte reclamó prácticamente cada dos años la revisión del costo de la tarifa sin respuestas claras por parte de las distintas administraciones municipales.

El 11 de enero de 2008, durante la alcaldía de Paco Moncayo se expide la Ordenanza Metropolitana 247 para erradicar, controlar y sancionar la ilegalidad en la prestación del servicio público de transporte en todas sus modalidades. Respecto del sistema convencional, la ordenanza lo definió como el conjunto de rutas que no prestan el servicio Metrobús-Q y que es realizado por las operadoras históricas con buses especial y tipo. Esta definición del servicio urbano convencional como un sistema aislado refleja la visión del transporte en aquella época y da

---

<sup>27</sup> “Vías segregadas para buses de alta capacidad con velocidades de desplazamiento similares a las líneas de metro y costos de construcción notablemente menores” (Pardo, 2009 en Poole 2017, 10)

cuenta de un modo de gobernanza que no lo considera como un servicio público, sino como un negocio de las compañías que ‘históricamente’ han sido beneficiarias de los permisos de operación.

Incluso en los considerandos se señala que “es imprescindible que las parroquias rurales también cuenten con empresas de transporte público que brinden seguridad y calidad en el servicio”. Es decir que con la ordenanza no se pretendía diseñar un sistema de transporte público planificado, gestionado, administrado y controlado por el gobierno local, sino que más bien fue un marco normativo que, respondiendo a un modo de gobernanza, establecía únicamente los requisitos que los operadores privados debían presentar para ser acreedores de los permisos de operación. “En la alcaldía de Moncayo las decisiones fueron bastante perjudiciales para el sistema, como el haber renunciado a la aplicación de la tarifa y el hecho de haber modificado el modelo de gestión, entregando la gestión de las operaciones al sector privado”<sup>28</sup>.

No obstante de ello, en un intento de encontrar una consideración del transporte como un servicio público o como un derecho, es posible observar que aún en temas de seguridad, tarifa, impactos ambientales, la visión es bastante hegemónica. Por ejemplo, en términos de calidad se solicitó a los operadores desarrollar ellos mismos un Plan de gestión de calidad cuyo cumplimiento tenía una duración de cuatro años y debía contemplar el mejoramiento continuo del servicio. En términos de seguridad se señaló que los operadores podían instalar un sistema de radiocomunicación, sin embargo, no era una obligación. Respecto de la vida útil de los vehículos se señaló que duraría 20 años, a pesar de que a nivel internacional la vida útil para este tipo de vehículos es de 15 años. Y por último, respecto al costo de la tarifa, se señalaba que será el que disponga el Gobierno Nacional, evidenciando que la alcaldía no tenía interés en asumir la competencia.

Es super sensible el tema tarifario porque históricamente ha sido visto como una cuestión controlada políticamente, por lo que subir un centavo siempre ha significado un conflicto social y la autoridad de turno ha preferido hacerse la loca y no generar ruido. Por tanto, Moncayo dijo: bueno yo me libro de esta papa caliente.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> E19: entrevista vía google meet, 25 de mayo de 2023.

<sup>29</sup> E20: entrevista vía google meet, 25 de mayo de 2023.

Tres años después, en agosto de 2011, durante la Alcaldía de Augusto Barrera se expidió la Ordenanza Metropolitana 117, reformativa de la 247, a través de la que se establecieron los medios y sistemas tecnológicos para el monitoreo del transporte público. El motivo para su sanción fue la necesidad de mejorar la operación de los sistemas de transporte, lo que se traduce en que la bandera de la modernización contemplaba únicamente cambios en términos cuantitativos, dejando de lado una modernización cualitativa que no responda únicamente a las necesidades de operación.

Con el fin de mejorar la operación del sistema de transporte es necesario aprobar y homologar medios y sistemas tecnológicos de transporte de uso común, ya que a través de estos se puede monitorear los horarios de salida y arribo de las unidades, rutas definidas, tiempos de parada, velocidad de operación, números de buses por operadora, ubicación de las unidades, información sobre el operador, velocidad a la que circulan las unidades entre cada estación y parada, la distancia recorrida por el vehículo y el exceso en el tiempo real, es decir, el comportamiento del transporte público y comercial (Ordenanza Metropolitana 0117, 2011, 3).

Desde su inserción en el ordenamiento jurídico local, el uso de instrumentos tecnológicos se concibió como un medio exclusivo para monitorear la prestación del servicio de transporte y para el control de las infracciones de tránsito, mas no como una herramienta de medición y evaluación de la calidad integral del servicio. Incluso se señaló que las condiciones de la prestación; y en consecuencia los niveles de calidad, estarían sujetas a las disposiciones contenidas en los títulos habilitantes, es decir en los contratos de operación. A pesar de ello, esta visión cambió cuando en marzo de 2012, durante la misma alcaldía, se sanciona la Ordenanza Metropolitana 194 que da inicio a una nueva reconfiguración de todo el sistema de transporte público en Quito bajo el principio de atención prioritaria al usuario.

Se plantea que para contar con una prestación del servicio de óptima calidad, las actuaciones públicas o privadas deben dar preferencia al usuario por sobre cualquier otro tipo de interés legítimo de las y los participantes del sistema. Vale la pena señalar que este cambio se produce en consonancia con la concepción que de la gestión pública se tenía en esta época y que fue plasmada en la Constitución de 2008, donde se planteó un régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado, cuyo objetivo fue, entre otros, que las políticas sectoriales respondan a las necesidades territoriales y que se articulen a la planificación nacional. Dentro de este marco normativo e institucional se constituye el SMTTP, como

(...) un conjunto de componentes y/o elementos que, interrelacionados, y en el marco del ordenamiento jurídico nacional, permiten al Distrito Metropolitano de Quito garantizar y proveer a sus vecinos, vecinas y visitantes, por gestión directa o delegada, el servicio de transporte público colectivo y/o masivo de pasajeros, en condiciones de responsabilidad, universalidad, accesibilidad, comodidad, continuidad, seguridad y calidad dentro de su territorio (Ordenanza Metropolitana 194, 4).

El Sistema se organizó en tres subsistemas: 1. el subsistema de transporte masivo de pasajeros vinculado a la línea del metro, denominado “Metro de Quito”; 2. el subsistema de transporte colectivo de pasajeros en corredores viales exclusivos, denominado “Metrobús Q”; y, 3. el subsistema de transporte colectivo en rutas y frecuencias, denominado “Transporte Convencional”. Bajo este esquema organizativo se planteó como un principio de la integración, la incorporación de herramientas tecnológicas de control, evaluación y recaudación para la mejora de los procesos vinculados a la prestación del servicio. De tal manera que se da forma a “un marco regulatorio, básico e inicial para el adecuado ejercicio de las potestades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión en el sector estratégico del transporte público de pasajeros” (Ordenanza Metropolitana 194, 2012, 3) en concordancia con los principios Constitucionales que definen al transporte como un derecho y un sector estratégico.

En síntesis, el SMTTP se estructura como una herramienta del Estado para mejorar la competitividad y lograr el desarrollo productivo, económico y social de las ciudades y el país. Para todos los casos, el objetivo de la reconfiguración fue la prestación de un servicio de óptima calidad que responda al derecho de las personas usuarias a: recibir un trato digno y respetuoso, denunciar cualquier infracción y pagar exclusivamente la tarifa vigente que, dicho sea de paso, no fue modificada durante esta administración. “En la época de Augusto Barrera, el tema de la tarifa se manejó en base a ofrecimientos: que mañana, que pasado, que después, que estamos en esto, que estamos en lo otro. Así lograron evadir su responsabilidad”<sup>30</sup>.

Ellos (los operadores del transporte urbano) eran concesionarios de un servicio cuya finalidad era atender un derecho. Desde el día uno de la Alcaldía solicitaron el alza de la tarifa, pero nosotros insistimos en que la tarifa no puede ser resuelta abstrayéndose de este concepto que es un hecho cualitativo trascendente. La tarifa no puede subir el valor solamente porque ellos dicen ‘no nos

---

<sup>30</sup> E21: entrevista vía google meet, 01 de junio de 2023.

alcanza', sino que tenemos que definir un modelo de operación de tal manera que la tarifa de cuenta de aquello y en la medida en que es socialmente aceptada y no se complemente con el subsidio. Entonces dijimos que mientras no tengamos una resolución general, no vamos a cometer la imprudencia de subir la tarifa porque la gobernanza del sistema nos liquida, pero vamos a recuperar la calidad del servicio.<sup>31</sup>

### **3.2. En camino hacia una reestructuración tarifaria**

La coexistencia de los distintos subsistemas de manera aislada, los avances tecnológicos, la necesidad de “dar respuesta a los problemas de movilidad ocasionados por un crecimiento desproporcionado del automóvil particular y la presencia de un transporte público tradicional, altamente ineficiente” (Municipio de Quito 2017), fueron los motivos para que, en el año 2017, durante la Alcaldía de Mauricio Rodas se contraten dos consultorías para el diseño del nuevo SITP. La primera justificó la elaboración del Plan para la Reestructuración de la Red de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, cuyo objetivo fue establecer una hoja de ruta que permita “integrar físicamente y tarifariamente todas las modalidades de transporte público existentes en la ciudad con el Metro de Quito como eje estructurante (...)” (Municipio de Quito, Plan para la Reestructuración de la Red de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito 2017, 9).

La segunda se contrató con el fin de generar la estructuración tarifaria para: 1. el Subsistema Metrobús-Q (2017), 2. la integración de la primera línea Quito-Cables Roldós - Terminal Ofelia (2019), 3. la integración de la Primera Línea del Metro de Quito - PLMQ (finales 2019 e inicio 2020); y, 4. el subsistema Convencional Urbano (2020). Sin embargo, aunque una parte de los resultados de la consultoría no fueron utilizados; especialmente aquellos relacionados a las fases de integración, para el caso del subsistema convencional se propuso que la tarifa se actualice primero de 0.25 centavos de dólar a 0.35 centavos de dólar, y posteriormente al valor que corresponda al sistema integrado. En ambos casos, las nuevas tarifas entrarían en vigencia luego de la firma de las adendas a los contratos de operación y en cumplimiento de los indicadores de calidad establecidos.

Para esto se hizo necesario tener dispositivos electrónicos, magnéticos, digitales, fotográficos o de video a bordo de cada unidad, para que registren todas las incidencias que pasan en el día y estas

---

<sup>31</sup> E22: entrevista vía google meet, 25 de mayo de 2023.

sean procesadas por una plataforma de gestión y control de transporte que califique si es que el bus o el sistema de transporte está cumpliendo con los parámetros<sup>32</sup>.

En este contexto, si bien la configuración del SITP en reemplazo del SMTTP encontró asidero en los avances tecnológicos y experimentales que en términos de integración se vivían en otras ciudades de América Latina y el mundo, la motivación principal fue la adecuación de la red de transporte para la operación y financiamiento de la PLMQ. Por lo que a pesar de contar con las dos consultorías, durante la Alcaldía de Mauricio Rodas no se expidió un marco normativo que dé paso a la integración y no por falta de información disponible, sino de voluntad política. Para un ex Secretario de movilidad, durante esta Alcaldía, el caballo de batalla en términos políticos y de gobernanza fue la eliminación de multas.

El ex Secretario cuenta como anécdota que unos de los asesores políticos del Alcalde, en una entrevista menciona que Quito no es Suiza y, por lo tanto, la gente ya no quiere más multas ni sanciones. Y en efecto, aunque anecdótico, durante la alcaldía de Mauricio Rodas, tanto el lema de campaña como el modo de gobernanza estuvo enfocado en suprimir multas, usar los recursos públicos para subsidiar al gremio del transporte, contratar consultorías, gobernar a través de alianzas público privadas y demás acciones que prescindieron de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas que, durante esta Alcaldía, fueron de evidente corte hegemónico. No obstante, sí se expidieron dos ordenanzas a ser implementadas en la siguiente administración.

La primera fue la Ordenanza Metropolitana 0185, sancionada el 29 de septiembre de 2017, cuyo objetivo fue expedir un marco normativo que permita regular la implementación progresiva de sistemas inteligentes de control, evaluación y recaudación del SMTTP. Se sustentó en los resultados de la primera consultoría donde se señalaba que para facilitar y acelerar la construcción de sistemas de transporte integrales y homogéneos, se hacía fundamental soportarse en herramientas tecnológicas que entreguen información confiable y oportuna sobre el comportamiento de la demanda (Ordenanza Metropolitana 0185, 2017, 7). Asimismo se estableció como obligatoria su instalación en todos los elementos destinados a la prestación del servicio de transporte público, y que la operación de estos sistemas podrá delegarse a la iniciativa privada.

---

<sup>32</sup> E23: entrevista vía google meet, 15 de mayo de 2023.



Para la puesta en marcha del Metro de Quito hay varios bancos multilaterales que financian el proyecto. Para que estos bancos realicen los desembolsos tanto para la construcción como para el funcionamiento, le exigían al Municipio cumplir ciertos hitos a lo largo del tiempo. Uno de ellos fue que al menos la Empresa de pasajeros comience la implementación de sistemas de recaudo electrónico. Sin embargo, hasta ese momento nadie había hecho nada. Por lo que en una reunión con los multilaterales el Alcalde (Mauricio Rodas) les dijo que se estaba trabajando en la ordenanza que dispone la implementación de los Sistemas Inteligentes de Transporte y esto aceleró la expedición de la ordenanza. Lo triste es que fue solo un cumplimiento en papeles, porque por una decisión política el Sistema Integrado de Recaudo (SIR) no se implementó. Al alcalde le habían dicho que implementar el SIR trae muchos problemas con la ciudadanía lo que le podía costar el cargo, y como él tenía aspiraciones de llegar a la presidencia, muchas decisiones se detuvieron como también el alza de la tarifa<sup>33</sup>.

La segunda fue la Ordenanza Metropolitana 201, sancionada el 08 de febrero de 2018 en el mismo contexto que la anterior, pero con base en los resultados de la consultoría sobre la reestructuración tarifaria. A través de esta ordenanza se establecieron los mecanismos necesarios para garantizar y fortalecer la confiabilidad, la seguridad y la calidad del servicio. Se planteó como uno de los principales objetivos que el valor de la tarifa responda a las necesidades de los diferentes actores que intervienen en el sistema de transporte público. Para ello, se identificaron las siguientes:

**Tabla 3.1. Necesidades identificadas para cada uno de los actores que intervienen en el SMTTP**

<b>Autoridades</b>	<b>Usuarios</b>	<b>Operadores</b>
Lograr una movilidad sostenible mediante la promoción y el fomento del uso del transporte público sobre el transporte privado	Contar con un esquema tarifario sencillo y comprensible que le permita conocer fácilmente el costo de su viaje	Recibir los ingresos suficientes para cubrir la inversión, los costos de operación y su rentabilidad

<sup>33</sup> E24: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

Garantizar la transparencia en la gestión del recaudo del sistema	Minimizar el costo monetario de su viaje apoyado en un esquema tarifario para varios modos	Buscar que el precio del pasaje represente el costo de operación de cada uno de los subsistemas de transporte
Facilitar el uso del servicio de transporte público	Mejorar el nivel de servicio reduciendo los tiempos de recorrido	Reducir la evasión del pago de la tarifa por parte de usuarios
Ofrecer un adecuado nivel de accesibilidad a los diferentes grupos de usuarios		Reducir los tiempos de abordaje del usuario, lo que lleva a la implementación de formas de pago diferentes al efectivo a bordo
Garantizar un buen nivel de servicio y la satisfacción de los usuarios		

Elaborado por la autora con base en el Municipio de Quito (2017).

Es comprensible que ciertas necesidades hayan sido priorizadas, sin embargo, al leer las relacionadas con las personas usuarias llama la atención que éstas se hayan limitado a tan solo tres. Esta falta de un enfoque de participación ciudadana se refleja en la exposición de motivos, donde se menciona que con el objetivo de socializar las decisiones adoptadas se realizaron mesas de trabajo entre el 24 de mayo y el 16 de junio de 2017. Esto da cuenta de que no se llevó a cabo un amplio proceso participativo que permita realizar un diagnóstico riguroso y completo que responda a las necesidades de las personas usuarias.

La concepción de la participación ciudadana que considera la socialización como un mecanismo participativo resultó ser el punto débil de esta administración. Otro ejemplo es la propuesta "Acceso a Quito desde los Valles Orientales y construcción del puente Guayasamín" que ha recibido innumerables críticas debido a la falta de un proceso participativo que permita conocer

las necesidades de la comunidad afectada. En consecuencia, esta Alcaldía hizo una práctica habitual confundir la participación con procesos informativos, de socialización y difusión poco adecuados para realizar un diagnóstico, recoger experiencias, opiniones y determinar la factibilidad de un proyecto público.

Al margen de ello, la Ordenanza Metropolitana 201 se promulgó con el fin de utilizar los resultados de la consultoría sobre la tarifa y de que la ciudad cuente con una estructuración tarifaria aplicable al SMTTP; y, posteriormente al SITP. En otras palabras, si bien la ordenanza establece un marco conceptual respecto al esquema tarifario y a los mecanismos para garantizar y fortalecer la confiabilidad, la seguridad y la calidad del servicio, no operativiza la implementación de una nueva tarifa para ninguno de los subsistemas. Para este efecto establece que le corresponderá al Concejo Metropolitano; órgano político, disponer el valor por concepto de tarifa, la forma de cobro y los mecanismos de integración y distribución de los ingresos producto del recaudo.

### **3.3. Ius publicum privatorum pactis mutari non potest**

El esquema de tarifas que se propone para cada uno de los subsistemas es: 1. tarifa plana o única; que es el precio fijo por viaje realizado y que se aplica a aquellas personas que realizan un viaje en una sola etapa, 2. tarifa variable por distancia de recorrido; que es un precio diferencial de acuerdo al uso que se haga del servicio de transporte, determinada por la cantidad de kilómetros recorridos desde que se realiza la validación de acceso a uno de los Subsistemas de transporte público hasta el momento en que se produce la salida del mismo; 3. tarifa variable por etapas o transferencias; que es el precio diferenciado en función del número de trasbordos durante un periodo de tiempo. Implica la integración tarifaria de los subsistemas; y, 4. tarifa por zona; que es un valor que se cobraría por zonas transitadas en caso de que se dividiese la ciudad en zonas.

Respecto a los indicadores de calidad se establecen los siguientes: 1. Buen trato; 2. Comodidad; 3. Estándares de operación; 4. Información al usuario de forma clara y oportuna; 5. Respeto a las paradas por parte de los conductores y/o conductoras designadas para el embarque y desembarque de pasajeros; 6. Cumplimiento de estándares ambientales; 7. Cumplimiento de estándares de conducción y capacitación del personal operativo y administrativo de manera obligatoria, permanente y continua; 8. Embarque, traslado y desembarque seguro de personas con movilidad reducida; y, 9. Las demás que disponga el Administrador del Sistema.

Para el cumplimiento de cada uno de los indicadores de calidad detallados se señala que se implementarán herramientas tecnológicas como mecanismos de control y evaluación. Se establece también que el incumplimiento de los indicadores será la base para la determinación de sanciones, mientras que el cumplimiento para la implementación de incentivos. Finalmente, la ordenanza señala que con el fin de mejorar la calidad se medirá la satisfacción de las personas usuarias a través de la implementación de encuestas sistemáticas y anuales que permitan conocer la percepción respecto del desempeño y las mejoras introducidas por los operadores.

En las disposiciones transitorias se dispuso a la Secretaría de Movilidad que en el término de 90 días contados a partir de la sanción, pondrá en consideración de la Comisión de Movilidad la estructura tarifaria a ser aplicada en Quito dando prioridad a la tarifa plana, para que sea puesta en conocimiento del Concejo Metropolitano y sea aprobada y promulgada. Un mes después del cumplimiento del término establecido, el 16 de julio de 2019, la Secretaría de Movilidad envió a la Comisión el Informe Técnico que contenía la propuesta de la estructura tarifaria con las condiciones para el cálculo de la tarifa del transporte intercantonal urbano o convencional y del intracantonal rural y combinado o interparroquial. Para el caso del transporte urbano o convencional del que trata esta investigación, en el informe se señaló que la estructura tarifaria sería aplicada de acuerdo al Plan de Mejoramiento del Sistema de Transporte Público de Pasajeros en el que se señaló que para el cálculo de la nueva tarifa y de la tarifa integrada del transporte intracantonal urbano se debía tomar en cuenta: 1. la demanda; 2. los costos operacionales; 3. el valor de los seguros más los impuestos; 4. los gastos administrativos; 5. el margen de utilidad; 6. la estimación de la evasión; 7. el impacto de la tarifa reducida; y, 8. el valor residual de las unidades.

El 03 de agosto de 2018, la Comisión de Movilidad sesionó de manera extraordinaria para conocer la actualización del Informe presentado en julio y el borrador del proyecto de ordenanza elaborado por parte del ejecutivo a través de la Secretaría de Movilidad. Al final de la sesión la comisión acordó solicitar al ejecutivo su posición con respecto al proyecto de ordenanza con la intención de revisarlo en una próxima sesión. Esto implica que la comisión no llevó a cabo un análisis previo de los documentos remitidos por el ente rector de la movilidad, ni reflexionó sobre la situación de los usuarios en caso de que se implementara cualquiera de los diferentes escenarios planteados. En resumen, la comisión no participó en la elaboración del proyecto y

tampoco promovió un proceso de participación ciudadana que permitiera a la población conocer y comprender de qué manera el incremento de su valor les afectaría o no. De hecho, durante una de las sesiones en las que se trató el tema, el entonces secretario de movilidad solicitó tratar este punto de manera confidencial y reservada.

El 14 de agosto de 2018 el ejecutivo asume la iniciativa legislativa, y dos días después, el 16 de agosto de 2018, se lleva a cabo una reunión extraordinaria de la Comisión de Movilidad para examinar nuevamente el proyecto de ordenanza al que se le habían incorporado ‘observaciones estructurales’ (se refieren a aspectos formales del texto) realizadas por los concejales. De la lectura del Acta de la sesión se evidencia que no se llevó a cabo un debate o discusión detallada del contenido del proyecto; y, en su lugar, se solicitó enviar a primer debate para que sea el órgano legislativo quien realice las observaciones de fondo. Se enfatiza en que el envío para conocimiento del Concejo Metropolitano no significa que los concejales miembros de la Comisión estuviesen de acuerdo con su contenido. “La comisión no emite pronunciamiento sobre el contenido del texto de la iniciativa legislativa presentada por el Alcalde Metropolitano” (Acta resolutive de la sesión extraordinaria de la comisión de movilidad, 2018, 2).

Sobre la posición de la Comisión, es preciso señalar que de acuerdo al artículo 35 del Código Municipal, entre otras, sus obligaciones son:

- a. Emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas propuestos en su conocimiento; b. Estudiar los proyectos, planes y programas sometidos por la Alcaldesa o Alcalde al Concejo, para cada una de las ramas propias de la actividad metropolitana y emitir dictamen razonado sobre los mismos (Código Municipal).

El incumplimiento de la norma es evidente y demuestra que las posturas del órgano legislativo; cuya politización es inherente a su naturaleza, oscilaban entre los modos de gobernanza hegemónica y contrahegemónica en función del beneficio que podrían tener de ese posicionamiento. Si bien es cierto una de las hipótesis de la gobernanza sugiere que las orientaciones ideológicas influyen en las actuaciones públicas, también lo es el hecho de que, en este caso, el modo de gobernanza fluctuó en función de cuánto determinado posicionamiento favorece los intereses personales de ciertos actores. En consecuencia, el mandato ciudadano no se ejerció de manera responsable por parte de todos los bloques representados en la Comisión. Es importante destacar que en este momento los avances en relación a la PLMQ empezaron a variar;

algunas sesiones de la Comisión se mencionó que la entrada en funcionamiento ocurriría durante el segundo semestre del año 2019; y, en otras, durante el primer trimestre del año 2020.

El 20 de agosto de 2018, en sesión ordinaria del Concejo Metropolitano se incluyó en el orden del día el tratamiento del proyecto de ordenanza en cuestión. Durante dicha sesión, el presidente de la Comisión reafirmó que la comisión había realizado observaciones de forma y que sería en el seno del Concejo donde se debían tratar las observaciones de fondo. El ex secretario de movilidad explicó la metodología empleada para calcular la estructura tarifaria destacando que se llevó a cabo un levantamiento de información proveniente de fuentes primarias y secundarias. En el caso de las primeras, “se priorizó la información proporcionada por las operadoras de transporte”, mientras que para las segundas, “se realizó una investigación de los costos relacionados con vehículos, insumos y repuestos en el mercado local, así como de los índices económicos estatales”. Además se indica que el cálculo de las tarifas se basó en una consideración de diversos estudios, abarcando "los costos variables, los costos de capital y las rentabilidades".

Es importante señalar que hemos hecho varias corridas en el caso de que ustedes decidan aplicar algún tipo de subsidio al transporte. Hemos calculado que aplicando estas tarifas, cada centavo en disminución de tarifa al usuario significa para el Municipio de Quito 10 millones de dólares en subsidio, considerando a una población de tres millones de habitantes.

Es decir, se llevó a cabo un análisis de escenarios y simulaciones con respecto al impacto financiero de la aplicación de diferentes tarifas únicamente para el Municipio y para los operadores del servicio. Y si bien esto es correcto, resultaba igual de esencial que el Municipio asumiera la responsabilidad de salvaguardar los derechos de la ciudadanía, en especial el derecho a pagar una tarifa justa y conocer el efecto económico que conlleva. “La ordenanza de la tarifa se hizo únicamente con información de los costos operativos de las empresas para levantar información de la mano de los prestadores del servicio y así calcular una tarifa técnica”.

Entre las intervenciones más relevantes para la presente investigación respecto a la discusión de la ordenanza en el seno del Concejo Metropolitano, están:

(...) me parece que esto es un tema técnico pero también social, y en la exposición de motivos no hay un solo señalamiento respecto a: ¿cuál es la evolución histórica del tema de las tarifas?, ¿cuál es el impacto que eso tiene respecto a la remuneración mensual de los sectores más desfavorecidos

de la población?. Es necesario desarrollar un mecanismo alternativo para compensar a los más pobres que cogen bus, de tal manera de no volver inaccesible por materia económica el tema del bus (Intervención de Carlos Páez, sesión No. 222 del Concejo Metropolitano, 2018).

Creo también indispensable en este punto, por qué no sacar a discusión, que para el transporte convencional se pague, por ejemplo, por kilómetro recorrido, y no por pasaje como está concebido en esta propuesta. Creo que eso es un cambio estructural que haría que parar en un futuro lo que hoy por hoy nos pasa: que estén corriendo y peleando por pasajeros. En una discusión técnica podemos saber si es aplicable o no, porque esto es algo técnico. Lo que aquí discutamos y aprobemos, ni siquiera lo vamos a aplicar en esta administración. Eso nos ayuda, sin duda alguna, a que amplíemos y abramos a mucha más participación social y política esta discusión.

(Intervención de Eduardo del Pozo, sesión No. 222 del Concejo Metropolitano, 2018).

Al final, la ordenanza se dio por no conocida y fue devuelta a la Comisión de Movilidad con el fin de se incorporaran las observaciones presentadas por las y los concejales miembros del órgano legislativo. Nueve días después, el 29 de agosto de 2018, la comisión se reunió y decidió; sin llevar a cabo un debate adicional, realizar mesas de trabajo o procesos participativos y ratificar el envío del proyecto de ordenanza a primer debate. Transcurridos nueve meses se programó nuevamente la consideración de la ordenanza en primer debate.

No obstante, durante la sesión convocada para tal fin, el 06 de mayo de 2019, no se verificó la presencia del quórum parlamentario necesario para su debate, lo que resultó en la clausura de la sesión y en que la ordenanza no vuelva a ser tratada sino hasta la siguiente administración municipal. El 24 de mayo del mismo año asume la alcaldía de Quito el ex Alcalde Jorge Yunda acompañado de nuevas autoridades administrativas y legislativas a quienes ya no solo les correspondía conocer la reestructuración tarifaria, sino también la implementación del SITP, pues la urgencia de contar con un acto normativo que establezca una política pública orientada a las condiciones del transporte público se volvía cada vez más inminente ante las declaraciones de que el Metro de Quito entraría en funcionamiento en octubre del mismo año<sup>34</sup>.

Existe una máxima en derecho difuminada por la gobernanza y la globalización que da cuenta de la relación entre lo público y lo privado. *Ius publicum privatorum pactis mutari non potest*, es decir que todo aquello que tenga que ver con el derecho público, no puede alterarse por pactos

---

<sup>34</sup> Para ampliar esta información, consultar el Informe de cálculo de la tarifa para la primera fase de operación de la Primera Línea del Metro de Quito presentado por el equipo de operaciones del Metro el 15 de septiembre de 2020.

entre privados, por lo tanto, cuando se trata de normar una situación sensible para los intereses colectivos, las y los legisladores no pueden superponer los intereses entre privados por sobre los colectivos. Si bien es cierto la inclusión de diversos actores en el proceso decisor es importante, también lo es la primacía de los intereses colectivos por sobre los particulares.

Finalmente, en sesión extraordinaria de 27 de noviembre de 2020 se aprobó en segundo debate la Ordenanza Metropolitana 017 en la que se materializa la implementación del SITP en sus dimensiones física, operativa y tarifaria. En relación a esta última dimensión, se estableció como propósito de la integración el mejorar tanto el desempeño de los operadores como la experiencia de las personas usuarias. Para tal efecto, se estableció que la estructuración se llevaría a cabo en dos fases. En la primera se daría un incremento en la tarifa del subsistema urbano convencional y el subsistema Metrobús-Q, de 0.25 centavos de dólar a 0.35 centavos de dólar, tras la firma de las adendas a los contratos de operación y el cumplimiento de los indicadores de calidad de servicio establecidos para el transporte público. En la segunda se daría la integración de la totalidad del SITP que incluye la PLMQ.

**Figura 3.1. Esquemas de tarifas para el transporte urbano**

**Tabla No. 1. Esquema tarifas Urbano**

Tarifa Base	Tarifa de Integración	Total
	$\oplus$ \$ 0.15 Metro (*) = \$ 0.60	
\$ 0.45 Metro	\$ 0.15 Metrobús = \$ 0.60 \$ 0.15 Convencional = \$ 0.60	
\$ 0.35 Metrobús	$\oplus$ \$ 0.25 Metro = \$ 0.60 \$ 0.25 Metrobús (*) = \$ 0.60 \$ 0.25 Convencional = \$ 0.60	
\$ 0.35 Convencional	$\oplus$ \$ 0.25 Metro = \$ 0.60 \$ 0.25 Metrobús = \$ 0.60 \$ 0.25 Convencional (*) = \$ 0.60	

(\*) Aplica cuando el usuario haya salido de la estación dentro de la ventana de tiempo.

Fuente: Ordenanza Metropolitana 017-2020 (2020, 19).



En las disposiciones transitorias se estableció que en el término de treinta días, la Secretaría de Movilidad debía emitir un Manual de Indicadores de Calidad como anexo de las adendas de los contratos de operación vigentes y de los nuevos contratos. Se señaló que el Manual debía contener los mecanismos a implementar para el control del cumplimiento de los indicadores de calidad previstos. De tal manera que con fecha 11 de enero de 2021, el ex Secretario de Movilidad expidió la Resolución No. SM-2021-003 que contiene el Manual para la Implementación de Indicadores de Calidad de Servicio de Transporte Público de Pasajeros del DMQ (en adelante Manual). La mayoría de las y los ex concejales se manifestó en esta sesión. A continuación se presentan algunas de las intervenciones más importantes:

El ex Concejel Juan Carlos Fiallo indicaba:

“Yo creo que aquí hay conflictos de intereses. Es verdad que los transportistas son parte de una ciudadanía que necesita mejorar sus ingresos, pero también hay otra ciudadanía a la que se le dificulta pagar las tarifas que se están planteando. Hay que mediar entre el análisis de los costos operacionales con el de la justicia social. Hay que mirar las condiciones económicas reales y concretas que tiene la ciudadanía a la que no se le puede imponer un tarifa calculada en beneficio de un costo de operación y no frente a su realidad”

La ex concejala Gisella Chalá expresó que:

Aunque la tarifa es un componente más del sistema, para los sectores populares y empobrecidos, lo que se plantea (se refiere al alza), tendrá un impacto. Se va a aprobar la ordenanza, pero eso no significa que tengamos la certeza de que se vayan a tomar las acciones necesarias para cumplirla”.

La ex Concejala Mónica Sandoval, miembro de la Comisión de Movilidad, señaló:

No haber establecido la tarifa cuando era el momento es una responsabilidad completa y absoluta del alcalde Mauricio Rodas. El tuvo la oportunidad histórica de colocar la nueva tarifa pero le dio miedo y prefirió establecer un programa de subsidios que hasta ahora son sujetos de investigación.

El cálculo de la tarifa al usuario en el transporte público de Quito ha experimentado diversos cambios a lo largo del tiempo, respondiendo a factores políticos, económicos y sociales.

Tradicionalmente, la tarifa se ha fijado mediante negociaciones entre las autoridades municipales y los gremios de transportistas, considerando variables como los costos operativos, el precio de los combustibles y la situación económica general del país.

Sin embargo, este proceso de negociación ha estado marcado por la asimetría de poder entre las partes y la influencia de intereses particulares, lo que ha dificultado la adopción de criterios técnicos y transparentes para la determinación de las tarifas. En muchos casos, las decisiones sobre el valor del pasaje han respondido más a consideraciones políticas y a la presión ejercida por los transportistas que a un análisis riguroso de la estructura de costos y la calidad del servicio ofrecido. Además, la falta de una metodología clara y consensuada para el cálculo tarifario ha generado incertidumbre y conflictos recurrentes entre los actores involucrados. A pesar de los esfuerzos por establecer fórmulas técnicas que consideren variables como la inflación, los costos operativos y la demanda, la definición de las tarifas ha estado sujeta a constantes renegociaciones y ajustes coyunturales.

## **Capítulo 4. Análisis de la influencia del modo de gobernanza en la selección del GPS como instrumento de medición de la calidad del servicio para el alza de la tarifa del transporte urbano en el DMQ**

### **4.1. Medición y verificación de la calidad del servicio en el DMQ**

Como se mencionó en capítulos anteriores, en la época del ex Alcalde Paco Moncayo eran los operadores del servicio quienes proponían, elaboraban y evaluaban el Plan de la calidad del servicio supeditado, en teoría, a sus contratos de concesión. En el 2014 “hubo un primer ejercicio en Quito para establecer los niveles de calidad del servicio, pues en el año anterior (2013) había terminado el proceso de transferencia de competencias y el gobierno nacional seguía entregando subsidios”<sup>35</sup>. En el año 2015 “los parámetros e indicadores de calidad y los mecanismos de verificación de su cumplimiento se encontraban establecidos por parte de las mismas operadoras”<sup>36</sup>.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2017, la Secretaría de Movilidad expidió un informe en el que se indicaba que el sistema convencional de transporte público urbano, combinado y rural no había mejorado. Se señalaba que el servicio se presta con una flota que requiere ser optimizada en su uso, y que su mantenimiento no es el adecuado. Consecuencia de ello se decía que la operación diaria presenta dificultades y que ello incidía en la percepción de la calidad por parte de las personas usuarias. Además, se seguía manifestando que los prestadores del servicio; quienes ya estaban recibiendo la compensación debido a que ninguna Alcaldía tomaba la decisión de alzar el valor de la tarifa, tenían un desequilibrio económico producto del no incremento de las tarifas desde hace 14 años.

Los parámetros de calidad establecidos en los planes, cada uno con sus ‘aspectos individuales’, es decir con sus debidos indicadores, fueron los siguientes:

---

<sup>35</sup> E25: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

<sup>36</sup> E26: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

**Figura 4.1. Estado físico de la unidad**

No. Parámetros	Aspectos Generales	No.	Aspectos Individuales	Porcentaje	
1	Estado físico de la unidad	Unidad en excelente estado	1	Carrocería y pintura	15%
			2	Ventanas y/o parabrisas	
			3	Asientos	
			4	Conjunto óptico (luces)	
			5	Brazos limpia parabrisas	
			6	Limpieza externa e interna de la unidad	
			7	Cintas retroreflectivas	
			8	Identificación de la unidad	
			9	Llantas en buen estado (labrado mínimo 1,6 mm)	

Fuente: Plan de Retribución (2018, 10).

**Figura 4.2. Trato al usuario**

os		Generales		e	
2	Trato y servicio al usuario	Excelente comportamiento del personal operativo	10	Excelente trato al usuario: cordialidad, amabilidad, respeto, atención personalizada, cortesía y conducción de la unidad observando normas de tránsito y señalización	40%
			11	Personal operativo no maltrata de obra o de palabra a ninguna persona	
			12	Personal operativo bien presentado uniformado e identificado	
		Seguridad al transportar pasajeros	13	Unidad circula con puertas cerradas	
			14	Conductor no hace uso de objetos que distraen su función mientras conduce	
		Control de capacidad	15	Respeto el límite de capacidad de pasajeros en la unidad y no desborda en estribos, pisaderas o colgados	
		Respeto a límites de velocidad	16	Respeto los límites de velocidad de conformidad con la ley	
			17	Marcador de velocidad funcionando	
		Respeto a usuarios con movilidad reducida	18	Espacio o área adecuada y sin obstáculos para personas con movilidad reducida	
19	Señalética clara y visible en el espacio o área adecuada para usuarios de movilidad reducida				

Fuente: Plan de Retribución (2018, 11).

**Figura 4.3. Estándares de operación**

No. Parámetros	Aspectos Generales	No.	Aspectos Individuales	Porcentaje
3	Eficiencia y cumplimiento de los índices operacionales	20	Horarios de inicio y cierre de operaciones	35%
		21	Flota autorizada	
		22	Ruta	
		23	Intervalo y frecuencias de operación	
		24	Eficiencia administrativa	
	Información al usuario	25	Origen y destino mediante carteleras y rótulos	
		26	Paneles de información sobre: rutas, horarios de operación, paradas y capacidad de la unidad	
		27	Sistema de información auditivo	
Respeto a paradas	28	Respeto a paradas establecidas para el embarque y desembarque de pasajeros		

*Fuente:* Plan de Retribución (2018, 12).

**Figura 4.4. Estándares ambientales**

No. Parámetros	Aspectos Generales	No.	Aspectos Individuales	Porcentaje	
4	Estándares ambientales	Control de opacidad	29	Límites permisibles de opacidad de conformidad con la normativa	10%
			30	Respeto a la configuración del tubo de escape de conformidad con la normativa	

*Fuente:* Plan de Retribución (2018, 12).

Sin embargo, los mecanismos de verificación del cumplimiento no se ejecutaron con rigurosidad.

El cumplimiento de los indicadores, en especial el del sistema de caja común, se tornó muy subjetivo debido a que dependía de la fiscalización y análisis de un equipo de la Secretaría de Movilidad. Esto implica que al depender de la manipulación humana el control es casi nulo. Entonces, lo que hacían era solicitar los depósitos para ver todo lo que se recauda, y si es que se demostraba en papeles que tenían caja común, la Secretaría levantaba un informe de cumplimiento que se enviaba a la AMT para que ésta a su vez evalúe los otros indicadores. Con los dos informes favorables, el de la Secretaría y el de la AMT, ésta última pagaba al representante legal para que

distribuyera directamente a las personas naturales. La idea es que no existan correteos y que todos ganen lo mismo independientemente de las rutas. Pero en la práctica esto no pasa, pues hay mucha desigualdad dentro de las mismas bases, los gerentes siempre benefician a quienes son sus amigos para ponerles en mejores rutas, y la distribución de recursos no es transparente, pues al final todo depende de la manipulación de quién recauda el pasaje.<sup>37</sup>

La Secretaría de Movilidad junto a la AMT eran los entes encargados de verificar el cumplimiento de los parámetros. Sin embargo, técnicamente eso no funcionó y fue un error que venía desde la Ley de Transporte Terrestre y Seguridad Vial y me incluyo en ese error. El problema fue que la ley solo fijó parámetros, por ejemplo accesibilidad, universalidad, seguridad, confort, eficiencia, que determinan de manera muy general lo que se tiene que hacer. Lo que faltó incluir en la ley, en su reglamento y luego en las ordenanzas, fueron los indicadores para medir esos parámetros. Fue una buena intención de la Ley pero no había ningún tipo de practicidad ni aplicación de la misma. Por lo que a nivel local, cuando salieron los planes, la supuesta verificación terminó convirtiéndose en un acto en el cual llegaban prácticamente a un acuerdo entre el que controlaba y el controlado.<sup>38</sup>

Con la emisión del Manual y la selección del GPS como instrumento de implementación de la medición de los indicadores de calidad, la administración liderada por Jorge Yunda se proponía alcanzar una evaluación objetiva del cumplimiento del servicio. No obstante, cabe destacar que durante esta alcaldía se presentaron diversas coyunturas políticas, entre las que destacan: las movilizaciones protagonizadas por el movimiento indígena, la pandemia y la urgente necesidad de poner en funcionamiento el Metro de Quito. Situaciones que provocaron que el alza de la tarifa del servicio pase inadvertida para muchas personas usuarias, si bien no en términos económicos, sí en relación a la posibilidad de manifestarse en contra de los efectos del incremento, especialmente en aquello que se relaciona con los aspectos sociales vinculados con la calidad del servicio.

#### **4.2. Influencia del modo de gobernanza en la selección del GPS como instrumento de medición de la calidad**

El propósito del Manual consistió en establecer las directrices técnicas destinadas a guiar a los operadores del servicio en la implementación de los parámetros de calidad, así como los

---

<sup>37</sup> E27: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

<sup>38</sup> E28: entrevista vía google meet, 15 de mayo de 2023.

procedimientos necesarios para que la Secretaría de Movilidad lleve a cabo la verificación del grado de cumplimiento. En dicho documento, se destacó la adopción de un modelo que facilite la gestión integral de la calidad del servicio con la finalidad de: 1. Conocer las necesidades y expectativas de las personas 2. Identificar el valor del servicio 3. Fortalecer el servicio 4. Medir y analizar la calidad de servicio 5. Generar liderazgo y compromiso de la Alta Dirección 6. Generar cultura de calidad de servicio. Para ello, se estableció también que los operadores deberían contar con un Plan de Operación que entre otras características, establezca los parámetros e indicadores que debían cumplir para el alza del valor de la tarifa.

En el Anexo A del Manual se adjuntó la descripción de los indicadores de confiabilidad (Ver anexos 1-5) y se estableció una fórmula de cálculo cuya verificación del cumplimiento se realizó de manera automática a través de instrumentos tecnológicos. Para la verificación del cumplimiento tanto de los indicadores que no contemplaron una fórmula; como aquellos en los que no se indica el medio de verificación, en las resoluciones de autorización del alza de la tarifa se indicó que el cumplimiento se verificó a través de informes de registros y fiscalizaciones, tal como se evidencia en el anexo 6.

Los instrumentos tecnológicos fueron utilizados como medio de verificación de 11 de los 27 indicadores de calidad establecidos en el Manual. De ese conjunto, 7 fueron evaluados utilizando el GPS, 2 mediante la plataforma Movilízate UIO y 2 a través de geoceras. Esto quiere decir que la selección del GPS como mecanismo de verificación de los indicadores de calidad; cuyo objetivo fue objetivizar la forma de evaluar el cumplimiento para la consecuente alza de la tarifa, fue utilizado únicamente para la medición del 26 por ciento del total de indicadores. Lo cual evidencia que el 74 por ciento restante siguió sujeto a las subjetividades de los operadores quienes enviaban sus registros, en todos los casos, indicando el cumplimiento de los indicadores.

Para una de las especialistas entrevistadas, la selección del GPS como instrumento de verificación del cumplimiento respondió al diseño de un proceso de evaluación que permita contar con un justificativo para el alza de la tarifa. Para otro especialista en transporte, “el GPS significa una mayor presencia del Estado y la representación que el ciudadano tiene frente a la prestación del servicio. Además constituye un insumo importante de información para la toma

asertiva de decisiones”<sup>39</sup>. Sin embargo, “el hecho de contar con instrumentos tecnológicos no quiere decir que estén cumpliendo los indicadores de calidad”<sup>40</sup>.

El enfoque adoptado para evaluar la calidad del servicio basado únicamente en el uso de TIC y del GPS, sin considerar las percepciones y criterios de los usuarios, revela una postura hegemónica que no tomó en cuenta la importancia de la participación activa de las personas que utilizan el servicio de transporte público. La inclusión de estos elementos subjetivos podría haber permitido evaluar una parte significativa, al menos 8 de los indicadores relacionados con la experiencia de las personas usuarias en línea con las recomendaciones de la literatura especializada que aboga por combinar enfoques objetivos y subjetivos en la medición de la calidad del servicio. Este enfoque da cuenta de que el papel público y de control del Estado fue desplazado para dar mayor importancia a la autoevaluación de los indicadores por parte de los operadores del servicio.

#### **4.2.1. Resultados de la verificación de los indicadores de calidad, realizada por la Secretaría de movilidad para el alza de la tarifa**

Todas las investigaciones presentadas en el capítulo dos sugieren que la mejor manera de abordar el problema del transporte público en las ciudades es a través de una combinación de enfoques que consideren la participación de todos los actores. Estas recomendaciones tienen por objetivo contar con elementos objetivos y subjetivos que sirvan como insumos para la definición de una política pública integral (Sánchez y Romero, 2010, WRI Brasil, 2018, Freiberg, Escalante, Monteiro, Esteves, Andreoli, Hernández, y Scorcia, 2022). En una entrevista con el actual secretario de movilidad, señaló que es importante trabajar con tecnología pero también con otro tipo de soluciones del sector. En ese sentido, indicó:

Cuando llegamos a la secretaría no encontramos un modelo de gestión de los índices de calidad que den cuenta de que se está haciendo gestión para mejorar la calidad del servicio. Se encontró una plataforma, unos GPS, pero no se encontró capital humano que pueda explotar esa información. Por ende, se verificó que (los indicadores del Manual) eran simplemente un requisito más. No por tener tecnología ha mejorado la calidad del servicio.

---

<sup>39</sup> E29: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.

<sup>40</sup> E30: entrevista vía google meet, 30 de mayo de 2023.



Para los efectos de análisis de la presente investigación se ha realizado una encuesta por muestreo a través de internet con el fin de recolectar datos que permitan evidenciar las percepciones de las persona usuarias. Esta selección se realizó considerando aquellos indicadores que podían haber sido evaluados a través de las percepciones de las personas usuarias en función de las recomendaciones de la literatura académica en donde se señala que para la evaluación de la calidad del servicio, los indicadores más generales son: a. disponibilidad del servicio, b. confiabilidad del servicio, c. comodidad, d. limpieza, e. seguridad, f. tarifa, g. información, h. atención al cliente; e, i. impactos ambientales (Eboli y Mazzulla, 2015, 8). Dentro de este bloque de indicadores es posible contar con una subclasificación, para lo cual se han ubicado en cada una de ellas a los indicadores detallados en los anexos 1-5.

La elección de esta técnica se realizó también función de las recomendaciones académicas para la medición de la calidad del servicio y debido a que “la información requerida no pudo haberse obtenido con más facilidad o menos gastos a partir de otras fuentes” (Campbell y Katona, 2004, 32). Además, porque la información resultado de la encuesta es requerida para comparar con la evaluación de la calidad del servicio realizada por la Secretaría de Movilidad, lo cual no requiere de otras técnicas más especializadas. Respecto a la selección del universo encuestado se realizó una identificación de actores; y, siguiendo las recomendaciones de la literatura, se escogió a las personas usuarias en tanto destinatarias del derecho a un transporte de calidad y a una tarifa justa.

Una vez identificado el universo de la encuesta y los indicadores contenidos en las preguntas se envió por internet a personas que actualmente son usuarias del transporte público convencional quienes comparten experiencias similares en sus desplazamientos en este modo de transporte, y se utilizaron las variables de género, edad y ubicación para conocer las dinámicas de cada una de estas identidades. El objetivo de ello fue “determinar las características de la población e identificar, conocer el nivel de información y comparar los comportamientos mediante la técnica de la inferencia” (Campbell y Katona, 2004, 37-47). En la siguiente tabla se puede evidenciar el diseño de la encuesta en función de lo señalado en este y los párrafos anteriores:

**Tabla 4.1. Diseño de la encuesta realizada para evaluar la calidad del servicio por parte de personas usuarias**

<b>Clasificación (académica)</b>	<b>Subclasificación (indicadores municipales)</b>
Disponibilidad del servicio	Promedio de pasajeros por bus en hora pico y cuando no es hora pico
Confiabilidad del servicio	Tiempo de permanencia del autobús en paradas
	Límites de velocidad
Comodidad	Espacios y señalética para personas con movilidad reducida y discapacidad
	Señalización visual y auditiva para las personas con discapacidad
Limpieza	Limpieza interna de los buses
Seguridad	Medios disuasivos que permitan disminuir el número de incidentes asociados al hurto y robo
	Incidentes asociados al maltrato por parte de conductores y/o acompañantes
Tarifa/satisfacción	Está de acuerdo o no con el alza de la tarifa
	Está satisfecho/a o insatisfecho/a con el servicio público de transporte urbano

Información	Responsabilidades del Municipio como autoridad y de los operadores
Atención al cliente <sup>41</sup>	Motivos de desplazamiento
	Razones para el cumplimiento o no de los límites de velocidad
Impactos ambientales	Adaptaciones a los buses que generen contaminación ambiental

Fuente: Elaborado por la autora con base en Eboli y Mazzulla (2015) y Municipio de Quito (2021)

El número de preguntas formuladas abarca 15 de los 27 indicadores previamente establecidos por el Municipio de Quito. Estuvo habilitada desde el miércoles 19 de abril de 2023 hasta el 28 de julio de 2023 y se recibió un total de 343 respuestas que representan una muestra significativa en tanto está integrada por personas cuyos comportamientos son similares en relación al objeto de estudio (Campbell y Katona, 2004). Sin embargo existen preguntas con menos respuestas. Sobre aquellas relacionadas con los motivos del desplazamiento y las razones para el cumplimiento o no de los límites de velocidad, se dio la posibilidad de escoger respuestas múltiples. Por lo que para el análisis de los datos se realizó una separación de cada una de las opciones seleccionadas, categorizando las respuestas en variables dicotómicas en las que 1 significa que la persona encuestada seleccionó una determinada opción y 0 que no lo hizo. Finalmente, para el caso de las opciones de respuesta de las 13 preguntas restantes se siguió la dicotomía establecida por el Municipio de Quito cumple/no cumple, si/no, de acuerdo/en desacuerdo, satisfecho/a/insatisfecho/a. A continuación se presentan los resultados:

---

<sup>41</sup> En el Manual no se encuentra una sección que aborde indicadores relacionados con la atención al cliente. Además, no se evidencia que la Secretaría de Movilidad, con el propósito de realizar una evaluación para autorizar el aumento de la tarifa, haya aplicado los resultados obtenidos de la implementación de instrumentos tecnológicos y de aquellos que miden la percepción de la calidad del servicio por parte de la ciudadanía.

**Tabla 4.2. Resultados preguntas dicotomía: cumple/no cumple**

<b>Clasificación</b>	<b>Pregunta</b>	<b>Cumple</b>	<b>No cumple</b>
Disponibilidad del servicio	El promedio de pasajeros por bus es de 90 personas. En su experiencia, ¿se cumple el aforo cuando no es hora pico?	54,3%	45,7%
	El promedio de pasajeros por bus es de 90 personas. En su experiencia, ¿se cumple el aforo en hora pico?	11,4%	88,6%
Confiabilidad del servicio	El tiempo de permanencia del autobús en paradas en hora pico es de 40 segundos. En su experiencia, ¿se cumple este indicador?	14,9%	85,1%
	Los límites de velocidad en el área urbana para vehículos de transporte público es de 40km/h. En su experiencia, ¿se cumple este indicador?	11,1%	88,9%
Limpieza	Los operadores del servicio deben mantener una limpieza interna de los buses al inicio de la operación. En su experiencia, ¿se cumple este indicador?	37,1%	62,9%

Seguridad	Los buses deben disponer de medios disuasivos que permitan disminuir el número de incidentes relacionados al hurto y robo al interior de las unidades. En su experiencia, ¿se cumple este indicador?	5%	95%
Impactos ambientales	Las operadoras no pueden realizar adaptaciones a los buses que generen contaminación ambiental como ruido (pitos o música a todo volumen), luces (internas y externas), escape (que emita co2 u otros contaminantes). En su experiencia, ¿se cumple este indicador?	16,3%	83,7%

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

**Tabla 4.3. Resultados preguntas dicotomía: sí/no**

Clasificación	Pregunta	Sí	No	N/S
Comodidad	¿Los autobuses cuentan con espacios y señalética para personas con movilidad reducida y discapacidad?	38,5%	50,4%	11,1%
	¿Los autobuses cuentan con señalización visual y auditiva para las personas con discapacidad?	11,4%	77,5%	11,1%
Seguridad	¿Ha sufrido incidentes asociados al maltrato por parte de conductores	62,8%	30,2%	7%

	y/o acompañantes?			
Información	¿Usted conoce cuáles son las responsabilidades del Municipio como autoridad y cuáles son las de los operadores sobre la calidad del servicio público de transporte urbano?	39,7%	60,3%	

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

**Tabla 4.4. Resultados preguntas dicotomía: de acuerdo/en desacuerdo**

Clasificación	Pregunta	De acuerdo	En desacuerdo	N/S
Tarifa	¿Podría decir si está de acuerdo o no con el alza de la tarifa a 0.35 centavos?	23,6%	68,2%	8,2%
Seguridad	¿Ha sufrido incidentes asociados al maltrato por parte de conductores y/o acompañantes?	62,8%	30,2%	7%

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

**Tabla 4.5. Resultados preguntas dicotomía: satisfecho/insatisfecho**

Clasificación	Pregunta	Satisfecho/a	Insatisfecho/a	N/S
Satisfacción	¿Podría indicar si está satisfecho/a o insatisfecho/a con el servicio público de transporte urbano?	10,8%	89,2%	

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

## **Atención al cliente**

La encuesta llevada a cabo se formularon dos preguntas tomadas como referencia de encuestas destinadas a evaluar la percepción de la calidad del servicio que comúnmente son empleadas para fundamentar decisiones de política pública de transporte. (Sánchez y Romero, 2010, Eboli y Mazzulla, 2015, WRI Brasil, 2018, Freiberg, Escalante, Monteiro, Esteves, Andreoli, Hernández, y Scorcía, 2022).

### **1. ¿Por qué motivo se moviliza en transporte urbano?**

De las 343 respuestas recopiladas, se destaca la relevancia de aquellas relacionadas con motivos laborales, actividades de cuidado y estudio, en tanto representan la mayor cantidad de respuestas obtenidas. Un 63 por ciento de las personas encuestadas manifestó que utiliza el transporte público por motivos de trabajo, mientras que un 44 por ciento lo hace para llevar a cabo actividades de cuidado, como trámites, compras, acompañar a la escuela, al médico, visitar a familiares, actividades de recreación, entre otros; y un 15 por ciento lo utiliza por motivos de estudio. Un dato relevante que a menudo no es considerado en el análisis de las políticas de transporte y movilidad en la ciudad es que un significativo 22 por ciento de las personas encuestadas utiliza el transporte público debido a restricciones de circulación como el pico y placa o debido a que su vehículo particular está dañado. Estos resultados ofrecen una visión más completa de los factores que influyen en el uso del transporte público y deberían tomarse en cuenta para la formulación de políticas de movilidad enfocadas al transporte urbano más efectivas y ajustadas a las necesidades de la población.

### **2. ¿Cuáles cree que son las razones para que los límites de velocidad no se cumplan?**

Al igual que en caso de la pregunta anterior, de las 343 respuestas recopiladas se destaca la relevancia de aquellas relacionadas con el comportamiento de los conductores y con el control por parte de las operadoras y la autoridad encargada de la movilidad. Las personas encuestadas identifican que los conductores hacen carreras y compiten por más pasajeros, lo que hace que en algunas ocasiones vayan demasiado rápido y en otras demasiado lento. También se señala que el tráfico incide en la velocidad en horas pico y que no existe una cultura vial por parte de los conductores.

Es interesante notar que en otras ciudades latinoamericanas, como Lima, también se observan dinámicas similares en el transporte público, conocidas como "la guerra del centavo". En Lima, al igual que en Quito, los choferes y cobradores no cuentan con un salario fijo, sino que sus ingresos dependen de la cantidad de pasajeros que logren recoger en cada jornada laboral. Esto genera una intensa competencia en las calles, donde los conductores recurren a maniobras riesgosas, exceso de velocidad y paradas en lugares no autorizados para recoger más usuarios.

Las consecuencias de la "guerra del centavo" son similares en ambas ciudades: un servicio de transporte caótico, inseguro e incómodo para las y los pasajeros. Mientras tampoco se clarifiquen y modifiquen las condiciones laborales y los esquemas de incentivos para los operadores, es probable que estas prácticas de manejo riesgosas persistan. Este corto análisis comparativo de los casos de Quito y Lima da cuenta de que la forma de conducir de los choferes de transporte público está influenciada por el sistema laboral en el que se desenvuelven. Abordar esta problemática requerirá cambios estructurales que brinden mayor estabilidad y mejores condiciones de trabajo a los operadores, junto con una regulación y fiscalización efectiva por parte de las autoridades.



## **Conclusiones**

La hipótesis formulada al inicio de esta investigación plantea que el modo de gobernanza incide en la selección de los instrumentos de implementación y su posterior funcionamiento en tanto influye en la consideración de los criterios, intereses y actores que se abordan y participan en la estructuración y posterior alza del valor de la tarifa del transporte urbano en Quito. A lo largo de este análisis se evidencia que las concepciones sobre el rol del Estado experimentan constantes cambios en función del contexto histórico, y que la forma de gestionar la función pública está determinada por los enfoques o posiciones políticas que los líderes gubernamentales elijan para llevar a cabo las diversas acciones públicas. Al respecto es posible concluir que la gestión pública es un proceso cíclico condicionado por diversas razones, dentro de las cuales en la presente investigación se destacan: la posición ideológica e intereses individuales.

Desde el surgimiento del paradigma de la gobernanza se puede inferir que la administración pública se ha visto supeditada al modo adoptado, sea hegemónico o contrahegemónico. Por lo que al analizar la acción del gobierno se comprueba que es posible situar el modo de gobernanza, y que éste a su vez permite visualizar su influencia en la efectividad y el funcionamiento de determinadas prácticas políticas y administrativas cotidianas (Roth, 2002). En ese sentido, considerar a la gobernanza como variable independiente o explicativa de la acción pública en efecto ha posibilitado conocer los patrones institucionales, la distribución interna del poder y su influencia (Meny y Thoenig en Roth, 2002) en la selección de los instrumentos de implementación y su posterior funcionamiento.

En relación al caso de estudio, mientras fue competencia del nivel nacional, el análisis del comportamiento de los distintos actores a partir de la categoría analítica de la gobernanza permite vislumbrar que las decisiones respecto al alza del valor de los combustibles y su repercusión en la de otros productos y servicios como el del transporte urbano estuvieron marcadas por agendas hegemónicas, especialmente de organismos internacionales. Cuando la competencia fue trasladada al Municipio de Quito se evidencia en la mayoría de administraciones un modo de gobernanza de tinte hegemónico influenciado por los intereses particulares de ciertos tomadores de decisión y otros actores involucrados exclusivamente en la prestación del servicio. En los dos casos, las necesidades ciudadanas, las percepciones respecto de la calidad del servicio y la

existencia de una política pública clara son elementos ausentes que se mantienen hasta la actualidad.

La negociación exclusiva entre el Estado y los prestadores del servicio también permite concluir que la ciudadanía ha sido vista como un actor invisible e inexistente y que, en cualquier administración en cualquier nivel de gobierno, los prestadores del servicio han ejercido una influencia y posición dominantes, situación característica de la gobernanza hegemónica ((De Sousa Santos y Rodríguez, 2007). De modo que gracias a la fundamentación teórica respecto de la gobernanza como variable explicativa de las políticas públicas y de la selección de instrumentos, posibilita concluir que, en efecto, la estructuración de la tarifa en Quito es el resultado de la interacción de las relaciones de poder entre el Municipio y los operadores del servicio. De esta manera se comprueba también que luego de la decisión, entran en juego otros factores que no están previstos en los actos normativos y administrativos del gobierno, que hacen que pasar del dicho al hecho sea una cuestión política.

Entre otras cosas, del trabajo de Pressman y Wildavsky (1973) es importante destacar la importancia de contar con una teoría causal lo suficientemente contundente para que no aparezcan factores que provoquen el retraso o desvíen los objetivos planteados. Sin embargo, dicha teoría causal si no está ausente en el caso de la instrumentación para el alza de la tarifa del transporte urbano, está erróneamente planteada. Desde la promulgación de la Ley del Distrito Metropolitano en 1993, hasta la expedición de la ordenanza 017-2020, el tema de la tarifa se convirtió en un conflicto local condicionado a la calidad del servicio (ver capítulo 2). Para el actual secretario de movilidad, “la calidad del servicio no debería estar atada a la discusión de la tarifa, sino debería ser una regla definida y regulada por el ente rector porque la calidad es lo mínimo que los usuarios deben solicitar y el Estado garantizar”. Este cambio de visión respecto de la gestión del transporte público sugiere considerar el marco de análisis propuesto por Paul Berman (1978). Es decir que no es solamente cuestión de elaborar una serie de instrumentos procedimentales para alcanzar resultados, sino que es necesario pensar en el proceso de implementación y en todos los escenarios problemáticos antes de desplegar una serie de acciones administrativas cuyo resultado no es el esperado.

Con la expedición del Manual se evidencia una posición política propia de los postulados de *top down* que asumen que una vez promulgada la política pública, ésta se va a implementar de

manera lineal y estandarizada. Sin embargo, esto no es así y el caso de estudio lo permite evidenciar. En esta línea, para el actual Secretario de movilidad “va a ser muy importante definir la institucionalidad para poder generar las reglas necesarias y que éstas vayan decantando en el objetivo final, porque el transporte público no es más que generar calidad del servicio para el ciudadano”. Este tema también se evidencia en lo señalado por un consultor entrevistado que manifestó que el GPS significa una mayor presencia del Estado. De manera que es posible afirmar la tesis de Lascoumes y Le Galés (2007) respecto a la doble dimensión de los instrumentos a la luz de la nueva gobernanza, en tanto señalan que éstos expresan, por un lado, una lógica de regulación y control social; y, por otro, una lógica institucional específica.

Se concluye que en la selección del GPS como instrumento de implementación se excluyó deliberadamente del proceso de interacción y negociación a las personas usuarias, principales beneficiarias del derecho al transporte público y a una movilidad segura. Fruto de esta exclusión se ha activado una "sociología de los silencios" (Sousa Santos y César Rodríguez, 2007) que ha invisibilizado del procesos de toma de decisiones a la ciudadanía. De esta manera, el enfoque de gobernanza se enfocó exclusivamente en alcanzar metas relacionadas con la eficiencia, la innovación y la externalización de servicios, descuidando la importancia de abordar las dimensiones sociales y territoriales, aspectos fundamentales para lograr una gobernanza inclusiva y equitativa.

Los indicadores de calidad son un saludo a la bandera. Aunque podemos dar continuidad, por cumplir, no vamos a generar el cambio que se necesita ni vamos a cumplir el objetivo que es la calidad del servicio. La autoridad dijo bueno, pongamos tecnología para subir la tarifa y los que cumplan con los estándares de calidad van a poder subirla. Pero ahí vienen las preguntas: ¿ha mejorado la calidad del servicio?, ¿se ha trabajado con el usuario?, ¿el usuario ha visto ese cambio? No, porque la tecnología no lo soluciona. La tarifa nunca debió estar vinculada a la calidad, porque como autoridad estoy aceptando que con la tarifa anterior la calidad podía ser cualquiera. La calidad es un capítulo aparte, es lo mínimo que se debe garantizar con la prestación del servicio y no debería estar atada a la tarifa. <sup>42</sup>

Si bien la incorporación de las TIC en el campo de la gestión pública promueve una nueva forma de accionar la gobernanza local, para aprovechar las bondades del desarrollo tecnológico en la

---

<sup>42</sup> E32: entrevista 25 de julio de 2023.

gestión de cuestiones de la vida política, económica, social y cultural, es necesario un cambio de paradigma que sienta las bases de una gestión pública de carácter abierto, colaborativo y relacional (Criado, 2016). Lo que quiere decir que este debate no puede ni debe desligarse del análisis de los modos de gobernanza hegemónica y contrahegemónica, pues cuando el discurso ha estado alineado al logro de la eficiencia en términos económicos se tiende a introducir dinámicas empresariales en la forma de gestionar los recursos públicos, que excluyen de la toma de decisión a las mayorías.

Finalmente, cabe señalar que el alza de la tarifa al usuario del transporte urbano en Quito se da sin que exista una oposición marcada por parte de las personas usuarias como sucedía históricamente y por lo cual se impedía el alza, y de manera racional en la medida que el gobierno local no tiene la capacidad de regular al operador privado del servicio de transporte urbano, lo que sugiere que el gobierno local es racional en términos de costos políticos. En este sentido, la implementación del GPS es un instrumento que no le interesa al Estado (porque no tiene capacidad regulatoria), al mercado (porque tiene subsidios) y podría ser de interés de la sociedad si es que lo conociese porque podría garantizar una mejora en la prestación del servicio. Sin embargo, actualmente, en el presente caso no es un agente con capacidad o poder de decisión.

## Referencias

- Abarca, Karelys. 2018. Big data y las políticas públicas. América economía. Acceso el 4 de enero de 2020. <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/big-data-y-las-politicas-publicas#:~:text=Big%20Data%20y%20Data%20Science%20son%20proveedores%20de%20evidencia%20fundamental,necesidades%20o%20percepciones%20de%20la>
- Aguilar, Luis. 1992. *El estudio de las políticas públicas*. Compilado por Miguel Ángel Porrúa. México: Porrúa.
- Aguilar, Luis.. 2009. “Marco para el análisis de las políticas públicas”. *Política pública y democracia en América Latina*, México:Porrúa.
- Aguilar, Luis. 2010. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, Luis. 2015. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de cultura económica.
- Araya, Eduardo y Andrés Cerpa. 2009. “La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena”. *Polytechnical Studies Review* Vol. 11.
- Barrera, Augusto. 2013. “ Informe del cuarto año de gestión, de agosto 2009 a julio 2013”. *Questiones urbano regionales* 2(2): 123-219.
- Becker, Lilia, Pablo Kolyvakis y Sofia Damasseno. 2016. “La legislación de la neutralidad de la red en Argentina durante el período 2011-2014”. *Actas de Periodismo y Comunicación*. 2 (1).
- Berman, Paul. 1978. *The study of Macro and Micro-implementation of Social Policy*. Santa Mónica, CA: Rand Corporation.
- Bevir, Mark y Rod Rhodes. 2003. *Interpreting British Governance*. London: Routledge.
- Bobbio, Norberto. 1997. “Organicismo e individualismo”. *Este país* 74: 20-23.  
<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/organicismo-e-individualismo.pdf>
- Bonome, María. 2009. *La racionalidad en la toma de decisiones: análisis de la teoría de la decisión de Herbert A. Simon*. La Coruña: Netbiblio.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/61909687.pdf>
- Brower, Jorge. 2015. "Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza." *Revista Venezolana de Gerencia* 20 (72):630-646.
- Brower, Jorge. 2016. “En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances”. *Daimon Revista Internacional de Filosofía* 67: 149-162.  
<https://doi.org/10.6018/202011>
- Bonells, Carlos y Edder Durán. 2012. “Consideraciones sobre el esquema del Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá”. *Épsilon* 18: 105-121.
- Botero, Maria y Diana Alegría. 2017. “¿La nueva tecnología en el sector transporte obstaculiza o fortalece el servicio público?”. *Revista Verba Luris* 12 (37): 25-41.
- Bracho, Teresa. 2010. “Políticas públicas basadas en la evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación”. En Merino, M. y Cejudo, G. (comps.) *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*. México: CIDE. 291-319.

- Cairney, Paul. 2009. "Implementation and the Governance Problem: A Pressure Participant Perspective". *Public Policy and Administration* 24(4): 355-377. doi:10.1177/0952076709340508
- Camou, Antonio. 2001. *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Campbell, Angus y George Katona. 2004. "La encuesta por muestreo: una técnica para la investigación en ciencias sociales". En *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*, compilado por León Festinger y Daniel Katz, 31-64. México: Paidós Básica.
- Canto, Rodolfo. 2012. "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política". *Gestión y Política pública* 21(2): 333-374.
- Catalá i Prats, Joan. 2005. *De la burocracia al managment, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Estudio Goberna. España.
- Cejudo, Guillermo. 2013. "La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica". En *Nueva Gestión Pública*. Compilado por Guillermo Cejudo, 17-47. México: siglo xxi editores.
- Celi, Santiago. 2018. "Análisis del sistema de transporte público privado de la ciudad de Quito - Ecuador." *Espacios*, 39.19.
- Cerrillo, Agustí. 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chauvin, Juan Pablo. 2007. *Conflictos y gobierno local: el caso del transporte urbano en Quito*. Caso de Estudio, Ecuador: FLACSO.
- Chaverri, Pablo y Ana Arguedas. 2020. "Evidence Based Public Policies: A review of the concept and its characteristics". *Revista ABRA*, 40(60): 49-76. <https://doi.org/10.15359/abra.40-60.2>
- Christensen, Tom y Per Laegreid. 2005. "El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia". *Gestión y Política Pública* XIV(3): 557-598. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13314306>.
- Córdova, Marco. 2018. *Gobernanza y políticas públicas, La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario / Flacso. DOI: [dx.doi.org/10.12804/th9789587841336](https://doi.org/10.12804/th9789587841336)
- Criado, Ignacio. 2016. "Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas". *Nóesis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 28(56): 48-52. Madrid.
- Criado, Ignacio y Francisco Rojas. 2015. "El impacto de las redes sociales digitales en las administraciones locales. Mitos y realidades en el caso español". *Revista de Internet, Derecho y Política* (20): 25-42. <https://doi.org/10.7238/idp.v0i20.2581>
- Cruz, Israel y Benito León. 2021. "Desarrollo municipal y voluntad política: los procesos de transparencia en los municipios hidalgüenses". *Tla-melaua* 50. DOI: [http://dx.doi.org/10.32399/rtla.0.50.1636](https://dx.doi.org/10.32399/rtla.0.50.1636)

- De la Garza, Daniel y Daniel Barredo. 2017. “Gobernanza en el contexto contemporáneo: un análisis crítico de la perspectiva liberal”. *Unife* 22(2): 87-96.
- De Sousa Santos, Boaventura y Cesar Rodríguez Garavito. 2007. *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Traducido por Carlos Morales. Barcelona: Anthropos.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2009. *Una epistemología del sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Editado por José Gandarilla. México: Clacso.
- Dussauge, Mauricio, Guillermo Cejudo y Maria del Carmen Pardo. 2018. “Estudio introductorio”. En *Las burocracias a nivel de calle: Una Antología*, 9-26. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Eboli, Laura y Gabriela Mazzulla. 2011. “A methodology for evaluating transit service quality based on subjective and objective measures from the passenger's point of view”. *Transport Policy, Elsevier*, vol. 18(1): 172-181. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2010.07.007>
- Eboli, Laura y Gabriella Mazzulla. 2012. Performance indicators for an objective measure of public transport service quality. *OpenstarTs* 51(3): 1-18.
- Echeverri, Carlos, Valencia Hernández, Germán y Alejandro Acosta. 2012. “Metodología para evaluar el impacto ambiental sobre la calidad del aire en los proyectos de rediseño de rutas de transporte público colectivo en las ciudades. Estudio de caso: Medellín”. *Revista Ingenierías* 11: 31-42.
- Farge, Carlos. 2007. “El Estado de Bienestar”. *Enfoques XIX*, 1-2 : 45-54. <https://biblat.unam.mx/hevila/EnfoquesLaPlata/2007/no1-2/4.pdf>
- Flores, Pedro. 2013. “El enfoque de la política basada en evidencia: análisis de su utilidad para la educación de México”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 56: 265-290.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de las Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial / Quito: Flacso Ecuador.
- Freiberg, Germán, David Escalante, Renan Monteiro, Stefano Esteves, Tainá Andreoli, Thalia Hernández y Harvey Scorcia. 2022. *Definición, medición y gestión de la calidad de servicio del transporte público para ciudades de América Latina*. Caracas: CAF.
- Guerra, María del Rosario y Juan Daniel Oviedo. 2011. “De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de Tic de Colombia”. Colombia: *Cepal-Serie Estudios y Perspectivas*, 22. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4818/1/S110124\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4818/1/S110124_es.pdf).
- Hegel, Federico. 1968. *Filosofía del Derecho*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Hood, Christopher. 1991. “A Public Management for All Seasons”. *Public Administration* (69): 3-19. doi:10.1111/J.1467-9299.1991.TB00779.X.
- Hood, Christopher. 2009. “Public Management: The Word, the Movement, the Science”. *The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press*: 7-26. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0002
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2007. “Serie histórica canasta familiar básica”. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/camas/web->

[inec/Inflacion/canastas/Canastas\\_2007/DICIEMBRE/IPC-SerieHistoricaCanastaFamiliarBasica\\_12\\_2007.pdf](#)

Inneratity, Daniel. 2015. *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg. <https://ep00.epimg.net/descargables/2016/01/22/f2b219c26872398747d0be4355dac8cd.pdf>

Jaime, Fernando, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya. 2013. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Editorial Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jaime, Fernando y Penélope Vaca. 2017. “Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas”. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* (2): 51-76.

Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. Londres: SAGE Publications Ltd.

Lasswell, Harold. 1970. “The Emerging Conception of the Policy Sciences”. *Policy Sciences* (1): 3-14. <https://doi.org/10.1007/BF00145189>.

Lázzaro Luis, Diego Rossi. 2017. *21 Puntos por el Derecho a la Comunicación. Aportes para el debate sobre una regulación democrática de servicios de comunicación: ampliación conceptual y legislación comparada*. Compilado por Wanda Fraiman. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Lipsky Michael. 2018. “Dilemas del individuo en el servicio público”. En *Las burocracias a nivel de calle: Una Antología*, editado por Mauricio Dussauge, Guillermo Cejudo y Maria del Carmen Pardo, 27-40. México, D. F.: CIDE

Lupano, Jorge y Ricardo Sánchez. 2008. “Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte.” Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3642>

Mahmoud, Moataz. 2011. “Bus Transit Service Quality Monitoring in UK: A Methodological Framework”. *Proceedings of the ITRN2011*. Irlanda, 31 de agosto al 1 de septiembre. [https://www.researchgate.net/publication/267846724\\_Bus\\_Transit\\_Service\\_Quality\\_Monitoring\\_in\\_UK\\_A\\_Methodological\\_Framework](https://www.researchgate.net/publication/267846724_Bus_Transit_Service_Quality_Monitoring_in_UK_A_Methodological_Framework)

Ministerio de Transporte y Obras Públicas. 2022. “MTOPE y ANT entregan Metodología para la fijación de tarifas para el Transporte Público de Pasajeros en el Ámbito Intracantonal Urbano”. <https://www.obraspublicas.gob.ec/mtop-y-ant-entregan-metodologia-para-la-fijacion-de-tarifas-para-el-transporte-publico-de-pasajeros-en-el-ambito-intracantonal-urbano/>

Moncayo, Edgard. 2006. “Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo”. *Redalyc*, 23 (61): 99–125.

Montoya, Estefanía y Rosario Rojas. 2016. “Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental”. *Gestión y Ambiente* 19 (2): 302-317. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/58768/61121>

Muller, Mariana y Cristina Albuquerque. 2018. “Manual da pesquisa de Satisfação”. *WRI Brasil*: 5-85. [https://www.wribrasil.org.br/sites/default/files/2022-08/QualiOnibus\\_ManualPesquisa\\_jan2019.pdf](https://www.wribrasil.org.br/sites/default/files/2022-08/QualiOnibus_ManualPesquisa_jan2019.pdf)



- Naser, Alejandra, y Gastón Concha. 2014. “Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”. *Gestión Pública* (79): 11-16.
- OCDE. 1997. II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- OCDE. 2016. *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital*. París: OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259027-es>
- Olivo, Miguel, Claudia Hernandez y Luis Reyes. 2011. “Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México”. *Revista mexicana de investigación educativa* 16 (50). [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-66662011000300006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662011000300006)
- Oszlak, Oscar. 2013. “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5. Red Gealc*. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducido por Atenea Acevedo. México: Flacso. Edición en PDF.
- Perez, Luis y Jose Luis, Montes. 2011. “Impacto de los sistemas de apoyo a la explotación (SAE) en la mejora de los servicios de transporte público urbano”. *El Sevier Doyma*: 12-24 <https://www.elsevier.es/es-revista-cuadernos-economia-direccion-empresa-cede-324-pdf-S1138575811000740>
- Peters, Guy y Jan Pierre. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, traducido por Agustí Cerrillo, 37-56. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pineda, Carmen y Valdemir Pires. 2022. “¿Es suficiente la voluntad política para que tenga éxito el Presupuesto Participativo?”. *Administración y Desarrollo* 51(1): 125-147.
- Poole, Esteban. 2017. “¿Hacia una movilidad sustentable? Desafíos de las políticas de reordenamiento del transporte público en Latinoamérica. El caso de Lima”. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 21: 4-31
- Pressman, Jeffrey y Aaron, Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de cultura económica. [http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Pressman-Wildavsky\\_Oklahoma.pdf](http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Pressman-Wildavsky_Oklahoma.pdf)
- Purón-Cid, Gabriel y Ramón Gil. “Análisis de políticas públicas y tecnologías de información: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (55):109-140. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533687005>
- Reuelta, Benjamín. 2007. “La implementación de políticas públicas”, *Dikaion*, (16): 135–56. <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>
- Ribeiro, Fernanda. 2013. “Inclusión digital como política pública: Disputas en el campo de los derechos humanos”. *Revista Internacional de Derechos Humanos* (18) 33-55. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32486-1.pdf>

- Roth, André. 2002. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. [https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth\\_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf](https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf)
- Roth, André. 2008. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos*. Medellín 33. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672008000200004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000200004)
- Rouquaud, Inés y Silvia Cámara. 2017. “Implementación de políticas públicas y su rol en la profundización de la democracia. Análisis desde la perspectiva de abajo hacia arriba”. [https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/3332\\_ines\\_mercedes\\_rouquaud.pdf](https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/3332_ines_mercedes_rouquaud.pdf)
- Rovira, Sebastián y Giovanni Stumpo, comp. 2013. *Entre mitos y realidades. TIC, políticas públicas y desarrollo productivo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rueda, Daniel. 2012. “Gobernanza y subpolítica en la teoría política crítica de Boaventura de Sousa Santos”. *Perspectivas rurales* (21): 73-86
- Sahraei, Mina, Mahmoud Mesbah, Meeghat Habibian, Tara Saeidi y Amirali Soltanpour. 2023. “How transit improvements are perceived by passengers? Results of a before-after customer satisfaction survey”. *Archives of Transport* 65(1): 53-66. DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0016.2477>
- Sánchez, Óscar y Javier Romero. 2010. “Factores de Calidad Del Servicio En El Transporte Público de Pasajeros: Estudio de Caso de La Ciudad de Toluca, México.” *Economía, sociedad y territorio*, 10(32). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-8421201000010000\\_3](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-8421201000010000_3)
- Santiso, Carlos. 200. Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina. *Revista de Instituciones y Desarrollo* n° 8 y 9: 325-366.
- Sarthou, Fernanda. 2015. "Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito. Contribuciones analíticas a partir del caso argentino." *Perfiles Educativos XXXVII, Redalyc* 149:150-168. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13239889009>
- Torres, Wilmer. 2022. “Las dos caras de la metodología para fijar la tarifa de transporte”. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/metodologia-pasaje-bus-municipios-ecuador/>.
- Transit Cooperative Research Program. 1999. “A handbook for Measuring Customer Satisfaction and Service Quality”. Washington, D.C: *Transportation Research Board* [https://www.trb.org/publications/tcrp/tcrp\\_rpt\\_47-a.pdf](https://www.trb.org/publications/tcrp/tcrp_rpt_47-a.pdf).
- George, Tsebelis. 2006. Versión castellana. “Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas”. *Fondo de Cultura Económica*.
- Unkuck, Sayda y Carlos, Rodrigues. 2017. “Gobernanza e instrumentos de política: un análisis de la política de turismo comunitario del Ecuador”. *Mundos plurales* 4(2): 59-83.
- Uvalle, Ricardo. 2012. “La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática”. *Convergencia* 60: 111-144.

Valderrama, Oscar y Florian Roque. 2022. “Factores determinantes de la calidad del servicio del transporte público de pasajeros en un Terminal Terrestre Municipal del Perú”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 3(2): 846-863.

Vasquez, Ana Victoria. 2010. “El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: Limitaciones, Retos y Oportunidades”. *Estudios de Derecho* 67 (149): 243-260. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.8636>

Vega, Oscar, Hugo Rivera y Natalia Malaver. 2017. “Contrastación entre expectativas y percepción de la calidad de servicio del sistema de transporte público de autobuses en Bogotá”. *Espacios* 38(43): 3.

Verdugo, Mercedes. 2011. “Gobernanza Urbana y utilización de TIC. Indicadores democracia local en México” . *Revista Electrónica Vox Localis*.  
<https://old.voxlocalis.net/revistas/num44/doc/Mercedes%20Verdugo.pdf>

## Anexos

### 1. Tabla de indicadores de confiabilidad establecidos en el Manual de indicadores de calidad

<b>Indicadores de Confiabilidad</b>		
<b>Nombre del indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Medio de verificación</b>
<b>Tiempo de viaje hora pico</b>	Tiempo promedio que los autobuses realizan entre el despacho origen y destino de una misma ruta, y viceversa medidos en las horas pico de la mañana y la tarde, los cuales se encuentran definidos en el contrato de operación.	Dispositivos (GPS) para cada unidad de transporte que serán verificados por la Secretaría de Movilidad.
<b>Tiempo de viaje hora valle y colateral (TVHV)</b>	Tiempo promedio que los autobuses realizan entre el despacho origen y destino de una misma ruta, y viceversa medidos en las horas valle.	
<b>Cumplimiento de intervalo en hora pico (IHP)</b>	Valores determinados en la adenda al contrato de operación vs el promedio de los que se registren en el sistema.	
<b>Cumplimiento de intervalo en hora valle (IHV)</b>	Valores determinados en el contrato de operación y adenda.	
<b>Cumplimiento de horarios de</b>	Relación de la hora de inicio	

<b>inicio de operación (HIO)</b>	programada vs la hora inicio ejecutada.	
<b>Cumplimiento de horarios de cierre de operación (HCO)</b>	Relación de la hora de cierre ejecutada vs la hora de cierre programada.	
<b>Operación en ruta autorizada (desvío de ruta) (ORA)</b>	Comparación de la ruta programada definida en el contrato de operación y adenda vs la ruta ejecutada y transmitida en tiempo real.	
<b>Tiempo de permanencia del autobús en paradas en hora pico (paradas señalizadas) (TAP)</b>	Relación entre tiempo de permanencia del autobús al interior de una geocerca correspondiente a paradas señalizadas y que no será mayor a 40 segundos.	Registro de tiempo y coordenadas geográficas (WGS-84) transmitidas en tiempo real con una precisión de +- 5 metros, que permanezcan al interior de la geocerca correspondiente a una parada señalizada en una ruta.
<b>Tiempo de permanencia del autobús en paradas en hora valle (paradas señalizadas) (TAV)</b>	Relación entre tiempo de permanencia del autobús al interior de una geocerca correspondiente a paradas señalizadas y que no será mayor a 40 segundos.	

Elaborado por la autora con base en el Municipio de Quito (2021).

## 2. Tabla de indicadores del nivel de seguridad establecidos en el Manual de indicadores de calidad

<b>Indicadores nivel de seguridad</b>		
<b>Nombre del indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Medio de verificación</b>
<b>Índice Velocidad planificada vs Operacional en hora pico (IVP)</b>	Promedio durante la ruta de la relación de la velocidad planificada vs la velocidad operacional en la hora pico de la mañana y la tarde	Dispositivos de georreferenciación de los autobuses por ruta en horas pico
<b>Índice Velocidad planificada vs Operacional en hora valle y colateral (IVV)</b>	Promedio durante la ruta de la relación de la velocidad planificada vs la velocidad operacional en horas valle.	
<b>Tasa de siniestralidad mensual (TSM)</b>	Número de incidentes en vía que han sido reportados y procesados por autobús	Plataforma “Movilzate UIO” u otros medios versus los kilómetros totales programados del autobús de forma mensual.
<b>Índice de mortalidad (Número de siniestros fatales por vehículo) (Ima)</b>	Permite evidenciar el número de fallecimientos a causa de los siniestros de tránsito con sentencia ejecutoriada por cada 100.000 personas transportados, en un periodo determinado de tiempo trimestral.	No indica
<b>Habilitación de conductores para la operación de las unidades</b>	Permite determinar que los conductores estén habilitados para ejercer la conducción de	Registro de conductores por operadora, tipo de licencia, número de puntos y fecha de

	autobuses de transporte de pasajeros, de acuerdo a la normativa legal vigente en Ecuador. Profesional Tipo "D/E" vigente (convencional) Profesional Especial vigente (trolebuses, metro, articulado, y biarticulado).	caducidad, de forma mensual, remitido por los operadores a la Secretaría de Movilidad.
<b>Robos dentro de la unidad</b>	No indica	Los autobuses dispondrán de medios disuasivos que permitan disminuir el número de incidentes asociados al hurto y robo, al interior de los autobuses.

Elaborado por la autora con base en el Municipio de Quito (2021).

### **3. Tabla de indicadores de confort de las personas usuarias establecidos en el Manual de indicadores de calidad**

<b>Indicadores confort de las personas usuarias</b>		
<b>Nombre del indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Medio de verificación</b>
<b>Aforo máximo permitido en equipo rodante</b>	Número de usuarios transportados de pie por metro cuadrado, de acuerdo con el aforo permitido. óptimo 6 personas por metro cuadrado.	Fiscalización por parte de la Secretaría de Movilidad en la vía de forma mensual.
<b>Limpieza interna de la unidad</b>	No indica.	Registro diario por autobús de la

		limpieza antes del inicio de operación.
<b>Contaminación ambiental</b>	No se permitirán adaptaciones especiales que no sean las de fábrica (cornetas, luces, escapes, otros), se exceptúan los equipos tecnológicos para control y gestión de operación y recaudo.	Controles de fiscalización en los despachos.
<b>Conducta del personal de atención al usuario</b>	No indica.	Por medio de la plataforma tecnológica “Movilizate UIO” y otros medios, se registran los incidentes asociados a maltrato a los usuarios. Las denuncias deberán ser procesadas y comprobadas. El registro se realizará de forma mensual.

Elaborado por la autora con base en el Municipio de Quito (2021).

#### **4. Tabla de indicadores de confort de grupos vulnerables y con discapacidad establecidos en el Manual de indicadores de calidad**

<b>Indicadores confort de grupos vulnerables y con discapacidad</b>		
<b>Nombre del indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Medio de verificación</b>
<b>Espacios reservados para personas con discapacidades</b>	Los autobuses cumplen con la normativa INEN referente a los espacios y señalética en los	No indica.



	sitios y espacios destinados a personas con movilidad reducida y discapacidad.	
<b>Incorporación de señalización visual y auditiva al interior de las unidades para alerta de paradas</b>	Los autobuses incorporan y habilitan la señalización visual y auditiva para las personas con discapacidad, de acuerdo con la normativa legal vigente que hace referencia a dicha señalización.	No indica.

Elaborado por la autora con base en el Municipio de Quito (2021).

#### 5. Tabla de indicadores de mantenimiento establecidos en el Manual de indicadores de calidad

<b>Indicadores de mantenimiento</b>		
<b>Nombre del indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Medio de verificación</b>
<b>Reporte mensual de mantenimiento preventivo</b>	No indica	Mediante la plataforma web de la Secretaría de Movilidad, las operadoras remitirán los registros o bitácoras de mantenimiento preventivo de los autobuses de forma mensual de la flota operativa.
<b>Número de conductores por equipo rodante</b>	Se dispondrá del número de conductores acorde a la flota operativa efectiva, horario de operación establecido en el	No indica

	<p>contrato de operación, su adenda; y, a lo establecido en el marco legal vigente. Para transporte urbano 2,3 conductores y para transporte rural 2,2 conductores. Los decimales 0.3 y 0.2 respectivamente, corresponden al equivalente en número de horas suplementarias y extraordinarias.</p>	
<p><b>Número de ayudantes o tecnología de conteo de pasajeros por equipo rodante</b></p>	<p>Permite garantizar el número mínimo de talento humano para la operación de los autobuses durante una jornada de trabajo. El personal podrá ser reemplazo por tecnología que garantice la calidad del servicio a los usuarios. En el caso de la implementación de tecnología, deberá realizar el reporte semanal de los indicadores de número de pasajeros o su equivalente transportados, al centro de gestión de la movilidad de la Secretaría de Movilidad, por medio de la página web de la Secretaría de Movilidad. En caso de no implementar tecnología se dispondrá del número de ayudantes acorde a la flota</p>	<p>En caso de incorporar tecnología, reporte semanal a la Secretaría de Movilidad. En caso de que no se incorpore tecnología, no indica.</p>

	operativa efectiva, horario de operación establecido en el contrato de operación, su adenda; y, a lo establecido en el marco legal vigente. 2,3 ayudantes para transporte urbano y 2,2 ayudantes para transporte rural.	
<b>Número de personal administrativo por equipo rodante por flota</b>	Se dispondrá del talento humano mínimo requerido para el funcionamiento de la operadora, el personal podrá formar parte del pool de colaboradores que presente la operadora.	No indica
<b>Número de capacitaciones al año del personal operativo</b>	Garantizar el trato a los usuarios y la calidad del servicio durante la operación, con talleres y capacitaciones al personal operativo y administrativo de las operadoras.	No indica.
<b>Número de técnicos de mantenimiento por equipo rodante</b>	Se dispondrá del talento humano mínimo requerido para el mantenimiento de los autobuses de la operadora, el personal podrá formar parte del pool de colaboradores que presente la operadora, y deberá ser el personal que firme las bitácoras que garanticen el mantenimiento	No indica.

	y operación del material rodante.	
--	-----------------------------------	--

Elaborado por la autora con base en el Municipio de Quito (2021).

## 6. Verificación del cumplimiento de los parámetros de calidad establecidos en el Manual, de la compañía de transportes Vencedores de Pichincha S.A., VEPIEX

<b>ORDENANZA METROPOLITANA 017-2020</b>		
<b>DESCRIPCIÓN DE INDICADORES</b>	<b>Documento</b>	<b>Cumple SI/NO</b>
<b>A Adenda</b>	Adenda No. 001-MDMO-SM-2021-033 de 14 de enero de 2021	SI
<b>B Convenio de delegación</b>	Oficio No. s/n de 26 de febrero de 2021 Oficio No.0010-VP de 19 de abril de 2021 Oficio No.0031-VP de 16 de julio de 2021 Oficio No.0033-VP de 18 de agosto de 2021 Oficio No.0035-VP de 31 de agosto de 2021 Oficio No.0037-VP de 8 de septiembre de 2021 Oficio No.0038-VP de 22 de septiembre de 2021	SI
<b>Resolución No. SM-2021-003</b>		
<b>DESCRIPCIÓN DE INDICADORES</b>	<b>Documento</b>	<b>Cumple SI/NO</b>
<b>1. Indicadores de Confiabilidad (IDC)</b>		
1.1 Tiempo de viaje hora pico (TVHP):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
1.2 Tiempo de viaje hora valle y colateral (TVHV):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
1.3 Cumplimiento de intervalo en hora pico (IHP):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
1.4 Cumplimiento de intervalo en hora valle (IHV):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
1.5 Cumplimiento de horarios de inicio de operación (HIO):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
1.6 Cumplimiento de horarios de cierre de operación (HCO):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
1.7 Operación en ruta autorizada (desvío de ruta) (ORA):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
1.8 Tiempo de permanencia del autobús en paradas en hora pico (paradas señalizadas) (TAP):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
1.9 Tiempo de permanencia del autobús en paradas en hora valle (paradas señalizadas) (TAV):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
<b>2. Indicadores de Nivel de Seguridad (INS)</b>		
2.1 Índice Velocidad planificada vs Operacional en hora pico (IVP):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
2.2 Índice Velocidad planificada vs Operacional en hora valle y colateral (IVV):	Reporte Plataforma Tecnológica BUSAE (15 al 20 de marzo de 2022)	SI
2.3 Tasa de siniestralidad mensual (TSM)	Memorando No. SM-DMGM-2021-0156 de 4 de marzo de 2021 Memorando No. SM-DMGM-2022-0326 de 11 de marzo de 2022	SI
2.4 Índice de mortalidad (Número de siniestros fatales por vehículo) (Ima)	Memorando No. SM-DMGM-2021-0156 de 4 de marzo de 2021 Memorando No. SM-DMGM-2022-0326 de 11 de marzo de 2022 Reporte de causas de la Función Judicial – eSATJE actualizada al 28 de junio de 2022	SI
2.5 Habilitación de conductores para la operación de las unidades	Oficios S/N de fecha 19 de febrero de 2021 Oficio No.0004-VP de 19 de febrero de 2021 Oficio No.0003-VP de 4 de marzo de 2021 Oficio No.0008-VP de 9 de abril de 2021	SI
2.6 Robos dentro de la unidad	Oficio No.0018-VP de 22 de junio de 2021 Informe de Fiscalización No. SM-DMGM-2021-0959	SI
<b>3. Parámetros de confort de los usuarios en las unidades e infraestructura del sistema</b>		
3.1 Aforo máximo permitido en equipo rodante	Memorando No.SM-AJ-2021-0219 de 16 de abril de 2021 Memorando SM-DMGM-2022-0335 de 11 de marzo de 2022	SI
3.2 Limpieza interna de la unidad	Oficio No.0018-VP de 22 de junio de 2021 Actualización 10 de marzo de 2022 Informe de Fiscalización No. SM-DMGM- 2021-0959	SI
3.3 Contaminación ambiental	Informe de Fiscalización No. SM-DMGM- 2021-0959	SI
3.4 Conducta del personal de atención al usuario	Memorando No. SM-DMGM-2021-0156 de 4 de marzo de 2021 Memorando No. SM-DMGM-2022-0326 de 11 de marzo de 2022	SI
<b>4. Parámetros de confort y atención a grupos vulnerables y con discapacidad</b>		
4.1 Espacios reservados para personas con discapacidades	Informe de Fiscalización No. SM-DMGM- 2021-0959	SI
4.2 Incorporación de señalización visual y auditiva al interior de las unidades para alerta de paradas	Informe de Fiscalización No. SM-DMGM- 2021-0959	SI
<b>5. Parámetros de mantenimiento de las unidades que aseguran la idoneidad del servicio</b>		
5.1 Reporte mensual de mantenimiento preventivo	Oficio No.0018-VP de 18 de junio de 2021 Oficio No.0020-VP de 18 de junio de 2021 Actualización 10 de marzo de 2022	SI

5.2	Número de conductores por equipo rodante	Oficio No.0004-VP de 19 de febrero de 2021 Oficio No.0003-VP de 4 de marzo de 2021 Oficio No.0008-VP de 9 de abril de 2021	SI
5.3	Número de ayudantes o tecnología de conteo de pasajeros por equipo rodante	Oficio No.0018-VP de 11 de junio de 2021	SI
5.4	Número de personal administrativo por equipo rodante	Oficio No.0018-VP de 11 de junio de 2021	SI
5.5	Número de capacitaciones al año del personal operativo	Oficio No.0020-VP de 18 de junio de 2021 Oficio No.0036-VP de 31 de agosto de 2021	SI
5.6	Número de técnicos de mantenimiento por equipo rodante	Oficio No.0020-VP de 18 de junio de 2021	SI
<b>ANEXOS</b>			
<b>FORMULARIOS</b>			
1	Inventario de vehículos	Oficio s/n de fecha 12 de febrero de 2021	SI
2	Programación Operativa	Oficio No.0005-VP de 25 de marzo de 2021	SI
3	Tabla Operacional	Oficio No.0008-VP de 9 de abril de 2021	SI
4	Indicadores	Oficio No.0011-VP de 22 de abril de 2021 Oficio No.0036-VP de 31 de agosto de 2021	SI

Fuente: Secretaría de Movilidad (Resolución Nro. SM-2022-0203, 13 y 14).