

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de Doctorado en Políticas Públicas

¿Cómo inciden los intereses y las instituciones en el cambio de agenda de la política de
movilidad urbana?

Daniela Oleas Mogollón

Asesor: Marco Antonio Córdova Montúfar

Lectores:

Manosalvas Vaca Mónica Margarita, Filippi Maria Evangelina, Pérez Oviedo Wilson Amadeo,
Carrión Hurtado Andrea, Hermida Palacios Carla Marcela

Quito, septiembre del 2024

Dedicatoria

A Juan Pablo y Amalia

Índice de contenidos

Introducción.....	14
Capítulo 1. Marco teórico para el análisis del cambio de agenda como problema de Política Pública.....	19
1.1 El cambio de la política como problema de política pública	20
1.1.1 Fundamentos del estudio de la dinámica de las políticas públicas.....	21
1.1.2 Modelos homeostáticos versus modelos termostáticos, neo y cuasi homeostáticos.....	24
1.2 El cambio en la agenda como un punto a analizar en la política pública.....	26
1.2.1 Elementos generales del estudio de la agenda setting en la política pública.....	27
1.2.2 El inicio: poder, élites, expansión del conflicto y agenda de política.....	28
1.2.3 Teoría clásica versus pluralismo.....	28
1.2.4 El modelo de Cobb-Elder y la expansión del conflicto.....	30
1.2.5 El Modelo de Corrientes Múltiples (Multiples Streams) de Kingdon.....	33
1.2.6 Agenda dinámica y subsistemas de política.....	37
1.3 Visión general de los enfoques del análisis de la agenda en políticas públicas	39
1.3.1 Enfoque racionalista.....	41
1.3.2 Instituciones.....	44
1.3.3 Cognitivismo.....	46
1.3.4 El giro argumentativo.....	47
1.4 Intereses e instituciones, propuesta para el análisis del cambio de agenda de la política de movilidad urbana a partir del IAD	48
1.4.1 Orígenes del Institutional Analysis and Development (IAD).....	49
1.4.2 Factores contextuales, variables exógenas.....	51
1.4.3 Arena de acción.....	56
1.4.4 Patrones de interacción.....	59

1.5	Alineación metodológica para el análisis de la agenda de política pública aplicada al caso de la movilidad urbana en el Distrito Metropolitano de Quito	61
1.5.1	Método y técnica.....	64
1.5.2	El papel de la cooperación.....	68
1.5.3	Actores protagónicos e interacciones.....	69
Capítulo 2. Factores contextuales, variables exógenas.....		72
2.1	Contexto general: ¿Qué se entiende por política de movilidad urbana?.....	74
2.2	Características biofísicas del Distrito Metropolitano de Quito	76
2.2.1	Estructura territorial.....	76
2.2.2	Estructura sociodemográfica.....	82
2.2.3	Desigualdad urbana.....	86
2.2.4	Características generales de la movilidad urbana en Quito (recurso).....	88
2.3	Atributos de la comunidad	96
2.3.1	Demanda.....	96
2.3.2	Oferta.....	97
2.3.3	Tomadores de decisión.....	101
2.4	Reglas de uso.....	103
2.4.1	Reglas de elección constitucional.....	104
2.4.2	Reglas de elección colectiva.....	108
2.5	A manera de conclusión de los factores contextuales y variables exógenas.....	125
Capítulo 3. Arena de acción, renovación parcial del concejo metropolitano (1993-2008)		128
.....		128
3.1	Antecedentes generales	129
3.2	Las administraciones municipales de la Democracia Popular	134
3.2.1	El legado de la administración de Rodrigo Paz.....	134

3.2.2	La Ley del Distrito Metropolitano.....	135
3.2.3	Elección de Jamil Mahuad como Alcalde de Quito 1992.....	136
3.2.4	Trolebús, la gran apuesta.....	138
3.2.5	Interacción entre el Municipio de Quito y el Concejo Municipal.....	142
3.2.6	Roque Sevilla y su apoyo al medio ambiente.....	143
3.3	Administración de Paco Moncayo como Alcalde de Quito	144
3.3.1	La planificación estratégica como eje de la gestión municipal.....	147
3.3.2	Construcción de la agenda de política.....	153
3.3.3	Corredores exclusivos.....	157
3.3.4	Segundo período como Alcalde de Quito.....	158
3.3.5	Tren ligero como apuesta fallida.....	163
3.4	Conclusiones preliminares, arena de acción de 1993 a 2008.....	164
Capítulo 4. Arena de acción, luego de la constitución de 2008.....		165
4.1	Administración de Augusto Barrera como Alcalde de Quito	165
4.1.1	Etapa pre constituyente.....	165
4.1.2	Etapa constituyente.....	172
4.1.3	Elecciones año 2009.....	176
4.1.4	Definición de prioridades.....	189
4.1.5	Metro de Quito como eje articulador de la “Nueva Política de Movilidad”.....	198
4.2	Administración de Mauricio Rodas.....	203
4.2.1	Contrato de construcción de la Fase 2 del Metro de Quito.....	209
4.2.2	Conclusiones preliminares, arena de acción de 2008 a 2015.....	218
Capítulo 5. Patrones de interacción.....		220
5.1	Interacciones entre el alcalde y el concejo metropolitano.....	223

5.2 Presupuesto versus agenda de política226

Conclusiones.....230

Referencias.....239

Anexo 1. Sintaxis de la gramática de las instituciones en el modelo IAD.....256

Lista de ilustraciones

Diagramas

Diagrama 1.1. Componentes del agenda setting	28
Diagrama 1.2. Principales enfoques de análisis de las políticas públicas	41
Diagrama 1.3. Marco de análisis IAD	50
Diagrama 1.4. Factores contextuales IAD	52
Diagrama 1.5. Enfoque horizontal: clasificación de reglas de acuerdo a su objetivo	54
Diagrama 1.6. Arena de acción y patrones de interacción IAD	57
Diagrama 1.7. Estructura interna de una situación de interacción	60
Diagrama 2.1. Prelación política de movilidad urbana	75
Diagrama 2.2. Número de viajes por día atraídos en transporte colectivo– 2014.....	93
Diagrama 2.3. Número de viajes por día atraídos en transporte individual – 2014	93
Diagrama 2.4. Sistema de transporte metropolitano de Quito	96
Diagrama 2.5. Reglas relacionadas con múltiples posiciones.....	113
Diagrama 3.1: Modelo IAD, arena de acción.....	128
Diagrama 3.2. Interacción entre Municipio y el Concejo Metropolitano (Jamil Mahuad, alcalde)	142
Diagrama 3.3: Interacción entre Municipio y gremio transportistas (Jamil Mahuad, alcalde)....	143
Diagrama 4.1. Etapa constituyente.....	172
Diagrama 4.2. Funciones asumidas por la Secretaría de Movilidad durante la transición institucional	192
Diagrama 4.3. Estructura orgánica de la Secretaría de Movilidad.....	192
Diagrama 4.4. Interacción entre Municipio y el Gobierno Central (Augusto Barrera alcalde) ...	203
Diagrama 5.1. Juego: Entrada de mercado.....	221
Diagrama 5.2. Juego: Juego del agua en forma extensiva	221
Diagrama 6.1. Reglas como variables exógenas que influyen en una situación de acción.....	258

Tablas

Tabla 1.1. Tipo de órdenes de cambio	23
Tabla 1.2. Taxonomía modificada de componentes de la política (siguiendo a Hall)	25

Tabla 1.3. Tipo de participantes en el establecimiento de la agenda, modelo de Kingdon	35
Tabla 1.4. Enfoque horizontal, descripción de reglas de acuerdo a su objetivo	55
Tabla 1.5. Variables utilizadas para análisis de actores entre IAD y agenda setting	58
Tabla 1.6. Subpreguntas de investigación.....	65
Tabla 1.7. Entornos políticos.....	68
Tabla 2.1: Población y área urbana en Quito	78
Tabla 2.2: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas.....	82
Tabla 2.3. Indicadores socioeconómicos DMQ	84
Tabla 2.4. Tasa de desplazamiento temporal, parroquias urbanas (menores).....	90
Tabla 2.5. Tasa de desplazamiento temporal, parroquias urbanas (mayores).....	91
Tabla 2.6. Hábitos de utilización de los modos de transporte.....	92
Tabla 2.7. Distribución modal, transporte público 2014 y 2016.....	97
Tabla 3.8: Distribución oferta transporte público sin transporte escolar	98
Tabla 2.9: Tomadores de decisión en la política de movilidad urbana en el DMQ	101
Tabla 2.10: Reglas de elección constitucional, 1979, 1998, 2008	104
Tabla 2.11. Regla de posición 1, concepto de municipio.....	109
Tabla 2.12. Regla de posición 2, concepto de régimen administrativo.....	109
Tabla 2.13. Regla 3, concepto de Distrito Metropolitano	110
Tabla 2.14. Regla de posición 4, concejales	111
Tabla 2.15. Regla de elección 1, Atribuciones del Concejo	115
Tabla 2.16. Regla de Elección 2, atribuciones de la EMOP-Quito (EMMOP).....	117
Tabla 2.17. Regla de Elección 3, nombramiento directorio.....	118
Tabla 2.18. Regla de agregación 1, actos decisorios del Concejo	120
Tabla 2.19. Regla de pago 1, presupuesto público: asignación de recursos a gobiernos subnacionales	123
Tabla 2.20. Regla de pago 2, financiamiento ejercicio de competencia	125
Tabla 3.1: Incidencia de la pobreza en el consumo, Ecuador	131
Tabla 3.2. Ejes, programas y proyectos Plan Estratégico Quito Equinoccio 21	148
Tabla 4.1: Primer gabinete nombrado por Rafael Correa, 2007.	166
Tabla 4.2. Participantes, posiciones y acciones (pre constituyente), política de movilidad urbana	170

Tabla 4.3. Mesas de trabajo Asamblea Constituyente	172
Tabla 4.4: propuestas de campaña, elección Alcalde 2009.....	181
Tabla 4.5. Composición del Concejo Metropolitano de Quito, 2009	188
Tabla 4.6. Líneas de trabajo, política de movilidad DMQ.....	194
Tabla 4.7: Financiamiento Metro de Quito Fase 2.....	201
Tabla 4.8. Propuestas de campaña, elección Alcalde 2014.....	204
Tabla 4.9. Conformación Concejo Metropolitano 2014	206
Tabla 4.10. Consorcios precalificados Metro de Quito.....	210
Tabla 4.11. Ofertas económicas Metro de Quito	211
Tabla 4.12. Asistentes a las reuniones de negociación con Acciona Odebrecht.....	215
Tabla 4.13. Acuerdos previa la adjudicación del Contrato Metro de Quito.....	217
Tabla 5.1. Ingresos municipales 2008-2015, en millones de USD	227
Tabla 6.1. Clasificación de reglas	258

Gráficos

Gráfico 2.1. Evolución de la pobreza por NBI 2008-2016	83
Gráfico 2.2. Número de barrios por consumo medio mensual en US\$ del 2006.....	88
Gráfico 2.3. Motivos prioritarios de viajes en el DMQ	89
Gráfico 2.4. Crecimiento del parque automotor en Quito.....	95
Gráfico 2.5. Crecimiento del parque automotor en Quito.....	95
Gráfico 3.1. Tasa de variación PIB Total y PIB de la industria del comercio	131
Gráfico 3.2. Factores contextuales y resultados de la política de movilidad por período.....	133
Gráfico 3.3. Composición Concejo Metropolitano Alcaldía Paco Moncayo.....	146
Gráfico 3.4: Agenda de política de Paco Moncayo.....	155
Gráfico 3.5. Valoración de obra pública alcaldía de Paco Moncayo (2008)	161
Gráfico 3.6. Indicadores de acceso a servicios básicos DMQ	162
Gráfico 4.1: Propuestas aspirantes Alcaldía de Quito 2009.....	178
Gráfico 4.2. Resultados electorales alcaldía de Quito, 2009.....	187
Gráfico 4.3. Composición Concejo Metropolitano de Quito, 2009	187
Gráfico 5.1. Composición del Concejo del DMQ, reglas de posición	224

Gráfico 5.2. Modelo de descentralización, reglas múltiples posiciones	225
Gráfico 5.3. Atribuciones del Concejo, reglas de elección	225
Gráfico 5.4. Reglas de pago, nivel nacional.....	226
Gráfico 5.5. Ingresos municipales DMQ	228
Gráfico 5.6. Principales asignaciones presupuestarias, 2011-2014 MDMQ.....	229

Mapas

Mapa 2.2: Esquema de la forma de organización territorial de área metropolitana.....	80
Mapa 2.3: Incidencia de la pobreza según zonas censales en Quito (2001 – 2006)	87
Mapa 2.4. Consumo medio mensual según zonas censales en Quito (2001-2006)	87
Mapa 2.5. Tasa de desplazamiento por parroquias (urbanas y rurales)	90
Mapa 2.6: Aspectos espaciales de la movilidad urbana en el DMQ.....	92
Mapa 3.7. Sistema integrado de transporte de Quito	100

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Daniela Oleas Mogollón, autora de la tesis “¿Cómo inciden los intereses y las instituciones en el cambio de agenda de la política de movilidad urbana?”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Doctorado en Política Públicas 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 la universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre del 2024

**DANIELA
OLEAS
MOGOLLON**

Firmado digitalmente por
DANIELA OLEAS
MOGOLLON
Fecha: 2024.10.10
15:16:10 -05'00'

Firma

Daniela Oleas Mogollón

Resumen

El presente trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación: **¿Cómo inciden los intereses y las instituciones en el cambio de agenda de la política de movilidad urbana?** tomando como estudio de caso la política de movilidad urbana de Quito entre el año 1993 y el año 2015. La hipótesis de trabajo asumida es que, desde el año de 1993 al año 2015, el cambio de agenda de política de movilidad urbana en la ciudad de Quito ha sido incremental y que su cambio se explicaría porque los intereses de los actores relevantes han primado sobre las instituciones.

A partir del modelo del IAD e incorporando el concepto de empresarios de la política, analiza las interacciones para la fijación y el cambio de agenda en dos niveles específicos. El primer nivel es la interacción entre la autoridad municipal y su concejo municipal como ente legislador, y, el segundo nivel, se analiza la interacción entre el nivel nacional y el gobierno local. Por tanto el análisis se circunscribe a la interacción entre tomadores de decisión y actores clave que tengan capacidad de incidencia en el cambio de agenda.

Los resultados de la investigación giran alrededor de la utilidad esperada de los tomadores de decisión donde sus creencias juegan un papel diferenciador del resto.

Agradecimientos

A FLACSO y su equipo docente y administrativo, especialmente a Marco Córdova, María Belén Albornoz y Betty Espinosa por su acompañamiento y paciencia infinitas.

A las personas generosas que compartieron conmigo su tiempo y conocimiento. Aprendí mucho con cada uno.

Introducción

El problema de la movilidad urbana se asocia en la actualidad a dos fenómenos mundiales. Por un lado, el aumento progresivo de la urbanización de manera generalizada, por otro, el cambio permanente en la demanda de movilidad caracterizada por una presión de la población urbana a mejorar sus condiciones de vida. En este contexto, una de las demandas principales por parte de la población que habita las ciudades, es el mejoramiento del sistema de movilidad urbana. Se busca que el sistema de movilidad, el cual abarca no sólo el transporte urbano, brinde igualdad de condiciones para el traslado de las personas, siendo la prioridad el peatón además de tomar en cuenta la eliminación de brechas por discapacidad, necesidades específicas derivadas por la edad, género, entre otros temas.

América Latina no es ajena a lo antes señalado. La región de Latinoamérica y el Caribe, junto con Norteamérica presentan la mayor tasa de urbanización a nivel mundial. Actualmente el 80% de su población habita en zonas urbanas (Lupano y Sánchez 2009, 7). Las aglomeraciones urbanas forman parte del proceso de desarrollo y, son, de manera simultánea, resultado y motor del crecimiento económico. Así las regiones con mayor crecimiento económico experimentan una mayor urbanización y viceversa (ONU Habitat 2012, 51).

La propuesta de la presente investigación parte del hecho que, frente a una realidad como la antes descrita, los tomadores de decisión afrontan los hechos de diferente manera, situación que se expresa en primera instancia en una agenda de política pública. ¿Cómo se construye la agenda de política pública y cómo ésta cambia a lo largo del tiempo?, son problemas de política que pueden ser analizados desde varios enfoques teóricos y a partir de distintos marcos analíticos.

El presente trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación: **¿Cómo inciden los intereses y las instituciones en el cambio de agenda de la política de movilidad urbana?** tomando como estudio de caso la política de movilidad urbana de Quito entre el año 1993 y el año 2015. La hipótesis de trabajo asumida es que, desde el año de 1993 al año 2015, el cambio de agenda de política de movilidad urbana en la ciudad de Quito ha sido incremental y que su cambio se explicaría porque los intereses de los actores relevantes han primado sobre las instituciones. Cabe señalar que el ámbito de estudio se concreta a analizar las interacciones para la fijación y el cambio de agenda en dos niveles específicos. El primer nivel es la interacción entre la autoridad municipal y su concejo municipal como ente legislador, y, el segundo nivel, se analiza la

interacción entre el nivel nacional y el gobierno local. Por tanto el análisis se circunscribe a la interacción entre tomadores de decisión y actores clave que tengan capacidad de incidencia en el cambio de agenda. Debido a que la política de movilidad urbana es multinivel se buscó un modelo analítico que cumpla este objetivo y que además permita desarrollar la pregunta de investigación.

En este contexto, la investigación se desarrolla a partir del análisis de la interacción entre intereses e instituciones en el cambio de agenda de la política utilizando el modelo de *Institutional Analysis Development* (IAD) e incorporando algunos elementos del Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon, específicamente el concepto de los “empresarios de la política”. En este sentido se amplía el ámbito de estudio de la agenda de política a partir de vincular el análisis institucional al análisis realizado por Kingdon, quien no contempla, en esencia, a las instituciones como una variable explicativa en el problema de fijación de la agenda.

En este marco, y, a pesar que el modelo del IAD ha sido desarrollado durante varios años y su aplicación puede ser considerada poco novedosa, su utilización para el análisis del cambio de agenda como problema de política es un aporte al análisis de las políticas públicas por varias razones que serán expuestas a continuación.

En primer lugar, cabe señalar que tradicionalmente el problema de agenda de política se ha desarrollado a partir del modelo de Corrientes Múltiples, propuesta que parte del análisis de Kingdon y de la política local de Estados Unidos. Este modelo no contempla dentro de su planteamiento un análisis institucional, que explicaría el entorno y las condiciones institucionales para el cambio, puesto que el problema no es diseñado desde un punto de vista dinámico sino estático. Al hablar de cambio de agenda, se introduce el elemento dinámico en el análisis y la necesidad de realizar un estudio institucional sobre el problema de la agenda de política. En este punto, el IAD parte de un análisis institucional y considera el contexto como parte de sus variables. En este marco, su estudio va más allá de las instituciones formales sino las informales. Por lo dicho, esta característica amplía aún más el ámbito del Modelo de Corrientes Múltiples cuya propuesta se basa en un modelo político democrático occidental y por tanto no considera otro tipo de modelos políticos, que pueden inclusive abarcar los no democráticos.

Por otro lado, uno de los principales aportes de Kingdon al análisis de la agenda de política es el concepto de “empresarios de la política”, concepto que describe a los actores que quienes

aprovechan una ventana de oportunidad, para vincular ciertas soluciones de política a problemas previamente analizados. Sin embargo, este concepto puede ser complementado con la propuesta de Ostrom de vincular los costos y los beneficios de las acciones de los actores y asimilarlos a incentivos o desincentivos para una acción frente a otra. Lo antes señalado lleva el análisis de la agenda de política hacia una metodología cuantitativa ampliando el análisis de la agenda de política hacia otras metodologías puesto que es un problema que generalmente se analiza desde un punto de vista cualitativo.

Así, se busca aplicar el modelo del IAD para el caso de la política de movilidad urbana en la ciudad de Quito. El caso de estudio además justifica la utilización del IAD puesto que al ser una política aplicada en el ámbito local, con varios niveles de decisión institucional y multiactor cumple con varias de las características de aplicación del IAD.

A pesar de lo dicho, se puede cuestionar la utilización del *Institutional Analysis Development* para el estudio del cambio de la agenda de la política de movilidad urbana porque su esencia no responde a las características de un bien común, como típicamente ha sido el ámbito de aplicación del modelo IAD, sin embargo, es la misma Elinor Ostrom quien justifica la aplicación del modelo para los servicios públicos siendo la movilidad urbana uno de los sugeridos por la propia autora (Ostrom 1979).

Por todo lo anteriormente expuesto, se considera que el planteamiento de analizar la interacción entre intereses e instituciones en el cambio de agenda de la política de movilidad urbana a partir del modelo IAD complementándolo con algunos elementos del Modelo de Corrientes Múltiples es un aporte para el análisis de las políticas públicas. El presente trabajo cuenta con seis capítulos y se organiza de la siguiente manera.

El primer capítulo analiza cómo la literatura de las políticas públicas enfoca el cambio como un problema de política pública y específicamente el cambio de agenda. Se enfatiza en modelo IAD y su aplicación al problema de cambio de agenda así como en el concepto de “emprendedores de la política” de Kingdon. La literatura que utiliza el modelo IAD para problemas de política urbana como es el caso de la presente investigación, utiliza la teoría de juegos sin embargo no existe una única forma de hacerlo. De hecho, Ostrom, aplica la teoría de juegos, pero no hay una única forma de hacerlo. Puede ser a través de un solo juego para problemas específicos, o a través de juegos repetidos a través de juegos simultáneos o juegos extensivos. En este sentido, la

presente investigación asume la metodología del análisis y de predicción de Stein y otros (2006) quienes proponen un modelo amparado en la teoría de juegos y que se aplica especialmente a problemas de investigación donde los políticos son los actores principales como tomadores de decisión, como es el caso de presente investigación.

El segundo capítulo organiza la información del caso de estudio alrededor del primer componente del modelo de análisis escogido, el IAD y de acuerdo a lo que se sugiere en Ostrom (2005) en “*Understanding Institutional Diversity*”. Se analizan los factores contextuales y las variables exógenas, es decir, las características biofísicas del Distrito Metropolitano de Quito, los atributos de la comunidad y las reglas de uso de la política de movilidad urbana en la ciudad de Quito. Sin embargo como es una política multinivel, las reglas de uso además contemplan todas las normas nacionales que inciden en el funcionamiento de la política a nivel local.

El tercer y cuarto capítulo analizan la arena de acción donde se desenvuelve la fijación y el cambio de agenda de la política de movilidad urbana en el Distrito Metropolitano de Quito en un período de análisis desde 1993 hasta el año 2015 y sus interacciones con los otros niveles de gobierno, en especial con el Concejo Metropolitano. Esta presentación de la información responde a que la Constitución de 2008 cambió totalmente la reglas de juego en cuanto a la interacción de entre gobierno central y gobierno local pero especialmente porque establece específicamente como competencia local municipal al tránsito y transporte terrestres y seguridad vial. Situación que hasta la fecha, era responsabilidad nacional que podía ser solicitada por los gobiernos locales. También la Constitución de 2008 da pie a un cambio sustancial en la conformación de los concejos municipales, razón por la cual, se dividió la información a partir de ese hito.

El tercer capítulo abarca el período de las alcaldías demócratas cristianas, es decir la propuesta de Rodrigo Paz, la alcaldía de Jamil Mahuad y finalmente la administración de Roque Sevilla, puesto que la propuesta de los tres alcaldes respondía a una única visión de ciudad y con actores vinculados, y además, es el período en el cual se planifica y construye el Trolebús de Quito, infraestructura que cambió la movilidad urbana en la ciudad, finalmente se incluyen los dos períodos de Paco Moncayo.

El cuarto capítulo inicia su análisis con la etapa preconstituyente, la Constitución del 2008, su aprobación y sus consecuencias en términos de funcionamiento del municipio y su relación con el

concejo metropolitano, tanto para las alcaldías de Augusto Barrera como los dos primeros años de la Alcaldía de Mauricio Rodas. Se hace la investigación hasta la firma del contrato del Metro de Quito, ocurrida en el año 2015. Finalmente se presentan conclusiones del trabajo de investigación.

El quinto capítulo analiza las interacciones entre intereses e instituciones para el cambio de agenda de política y el papel de los empresarios de política. Se analiza además la incidencia de la Constitución del 2008 en las interacciones entre los diferentes actores, a nivel local y nacional. Finalmente se presentan conclusiones del trabajo de investigación.

Capítulo 1. Marco teórico para el análisis del cambio de agenda como problema de Política Pública

El presente capítulo tiene como objetivo enmarcar el problema de investigación propuesto en el ámbito de la discusión teórica relativa al cambio, como problema de política pública, y dentro de este espacio, analizar la interacción de los intereses y las instituciones en el cambio de agenda o *agenda setting*.

Analizar el cambio de política como un problema de la política pública tiene como supuesto que hay una dinámica en las políticas públicas. Esa dinámica puede ser descrita como incremental (Lindblom 1992) o paradigmática (Hall 1989). Dentro del ciclo de la política pública, el estudio de la fijación de la agenda o *agenda setting* parte de vincular el análisis de los problemas y cómo éstos se traducen en las prioridades políticas.

En la década de los sesenta, la teoría clásica de la democracia planteó que la política pública es el resultado de una discusión y un debate público bien informado (Dahl 1966) mientras que Walker (1966) cuestionó el supuesto, considerándola a la población como ingenua frente a propuestas demagógicas. A partir de la crítica de la teoría clásica sobre la democracia, se generó un movimiento revisionista cuyo precepto básico sostenía que el ciudadano promedio no tiene información plena y que el funcionamiento del sistema democrático depende de una élite política o de un “grupo de empresarios de la política” con las destrezas y el conocimiento que la población en general carece (Walker 1966)

Desde la perspectiva pluralista, la definición de problemas y de control de la agenda es el resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos, por tanto, la fijación de la agenda depende de una visión parcial por parte de los actores (Schattschneider 1960). Cobb y Elder (1971) parten de la perspectiva pluralista y sugieren que la fijación de la agenda depende de cuánto se amplía el conflicto de un problema específico para que llegue a la agenda de política, siendo la capacidad de los diferentes grupos de incidir en la agenda de política quienes ponen o quitan los puntos de interés en un tema u otro.

John Kingdon, a través de su obra *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984), hizo un aporte sustantivo al estudio del establecimiento de la agenda, conceptualiza un sistema temporal, el cual explica que ciertos temas se mantienen en la agenda y que su permanencia depende del contexto, de las cosas que suceden de manera simultánea y de los actores que los sostienen. A

partí del Modelo de Corrientes Múltiples, Kingdon utiliza el concepto de “empresarios de la política”, siendo una de sus mayores aportaciones teóricas al análisis de la fijación de la agenda puesto que establece el concepto de agencia a un modelo que, hasta la fecha, se analizaba desde la estructura. Sin embargo, el hecho que el Modelo de Corrientes Múltiples no incluya el análisis institucional es una de sus limitaciones. La propuesta de superar esta limitación es utilizando el enfoque del IAD.

El *Institutional Analysis and Development* (IAD) explica cómo los diferentes elementos del modelo se interrelacionan entre sí y cómo las instituciones (reglas, normas y estrategias) condicionan los intereses y las decisiones de los diferentes actores. Cabe señalar que, a pesar de lo dicho, el IAD no ha sido utilizado sistemáticamente para analizar la relación de las instituciones y el proceso de política en la fijación de agenda. La propuesta del presente trabajo es utilizar el enfoque del IAD para estudiar la relación entre las instituciones políticas y el *agenda setting* aplicado a un caso específico, la movilidad urbana en el DMQ.

1.1 El cambio de la política como problema de política pública

New policies create new politics.

-Schattschneider

Los resultados del proceso de la política pública tienden a retroalimentar el proceso en sí mismo. Éste puede alterar aspectos del contexto que la política ha creado, incluye reglas institucionales, algunas operaciones, así como la distribución de la riqueza y el poder en la sociedad. De igual manera puede influir en la naturaleza de las ideas, los intereses que pueden ser relevantes para la política e inclusive el tipo de personal seleccionado o asignado para un programa de política específico (Howlett, Ramesh y Perl, *Patterns of Policy Change* 2009).

Esta retroalimentación producto de una evaluación formal o informal, afecta tanto la identificación como la interpretación de los problemas de política, la validez de las potenciales soluciones así como los grupos objetivo. Las políticas pueden crear a su vez nuevos argumentos para los actores, nuevas ideas de cómo debería funcionar la política o cómo resolverla, así como la movilización y contramovilización de los actores a favor o en contra de las propuestas de solución de política. En este punto, se puede afirmar que no existe un ciclo de política sino un proceso cíclico de política que replantea permanente la política pública (Howlett, Ramesh y Perl, *Patterns of Policy Change* 2009).

Estas iteraciones, o el estudio de la dinámica de las políticas a lo largo del ciclo de la política pública, generalmente traen consigo pequeñas o grandes reformas.

1.1.1 Fundamentos del estudio de la dinámica de las políticas públicas

El estudio contemporáneo de la dinámica de las políticas públicas se fundamenta en dos estudios que aparecieron con treinta años de diferencia. El trabajo de Charles Lindblom (1959) sobre el análisis del incrementalismo en la política pública y el estudio de Peter Hall (1989) sobre el cambio paradigmático de las políticas.

Lindblom, reaccionó al planteamiento teórico sobre la racionalidad en la toma de decisiones como la forma de elaboración de las políticas. El mencionado autor, amplió su propuesta teórica tomando como referencia elementos de Simon, quien insistía en los límites de la racionalidad y apoyándose en el carácter progresivo de la racionalidad mediante la autocrítica y la autocorrección de Popper (Aguilar Villanueva 1992, 42). En este sentido, Lindblom plantea que, en caso de situaciones complejas, los hacedores de política aplican el “método de las comparaciones sucesivas limitadas” frente a la imposibilidad de formular primero los valores importantes de una política y elegir después entre las políticas para lograrlos. Así, los hacedores de política han de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de los valores.

Para el señalado autor, en las democracias occidentales tanto administradores como analistas de políticas limitan sus análisis a las diferencias marginales de las mismas, las que a su vez se eligen porque difieren sólo incrementalmente. Para Lindblom esta práctica no sólo simplifica el análisis de los problemas sino que, de acuerdo a su parecer, el cambio de política generalmente se realiza a través de ajustes incrementales y no a través de grandes saltos (Lindblom 1992, 215).

Treinta años más tarde, Peter Hall estudia el cambio en la política a partir de los estudios de Thomas Kuhn sobre la evolución del estudio científico. Propone y refina la noción que los patrones generales del desarrollo de la política pueden ser identificados y, hasta cierto punto, pueden ser predichos (Howlett y Cashore 2009, 34).

Hall parte de definir el concepto de aprendizaje social. Para el autor, el aprendizaje social es un intento deliberado de ajustar las metas o técnicas de la política en respuesta a experiencias pasadas y a la nueva información existente. Para Hall, existe aprendizaje cuando la política cambia por concepto del proceso antes descrito (Hall 1993, 277).

Precisa además que el proceso de aprendizaje puede tomar varias formas dependiendo del cambio involucrado en la política, razón por la cual éste debe desglosarse. En este sentido, el objetivo de Hall es diferenciar el tipo de cambio que puede variar de un cambio simple en relación de los beneficios de una política específica frente a la posibilidad de una transformación de instrumentos o inclusive de sus objetivos (Hall 1993, 278).

A partir del análisis de la política macroeconómica en Gran Bretaña entre 1970 y 1989, Hall identifica tres tipos de cambio de política (Ver Tabla 1.1.).

El **primer orden de cambio** de la política se caracteriza por la calibración de instrumentos a la luz de la experiencia, tanto los objetivos como los instrumentos de política quedan inalterados.

Los **cambios de segundo orden** en política se caracterizan por el cambio de instrumentos y calibración de los mismos en relación a la experiencia de aplicación de la política, sin embargo los objetivos de política permanecen.

Finalmente, los **cambios de tercer orden** implican cambios simultáneos en calibración de instrumentos, instrumentos y objetivos de política. En este sentido, este tipo de cambio de política tiene una ocurrencia mínima y son producto de una reflexión sobre la experiencia pasada de la política (Hall 1993, 279).

Tabla 1.1. Tipo de órdenes de cambio

Tipo de cambio	Calibración de instrumentos	Cambio de instrumentos	Cambio de objetivos de política
Primer orden	✓		
Segundo orden	✓	✓	
Tercer orden	✓	✓	✓

Adaptado de Peter A. Hall (1993)

Para Hall, el cambio de primer orden se asocia a la toma de decisiones rutinaria, calibración de instrumentos en el marco de un paradigma reinante, por tanto lo asocia a un proceso incremental. En el cambio de segundo orden, el desarrollo de nuevos instrumentos de política pueden ir un paso más allá en dirección de la acción estratégica, mientras que los cambios de tercer orden, de acuerdo al autor, son más difíciles de definir por varias razones. Cabe señalar que los cambios de tercer orden implican cambios en los objetivos generales de las políticas abstractas (Howlett y Cashore 2009, 37).

En este sentido, y a consideración de Hall, los paradigmas no son conmensurables desde un punto de vista científico sino sociológico puesto que su elección está sujeta a opiniones controvertidas y rara vez sólo por razones científicas. En segundo lugar, el cambio de paradigma se asocia al poder y a la autoridad. Frente a las opiniones contradictorias, es probable que el movimiento de un paradigma hacia otro sea precedido por cambios en el *locus* de la autoridad sobre la política. Finalmente, el autor señala que, la experimentación y las posibles fallas en la política tienen un papel para el cambio paradigmático. En este sentido, el paradigma puede verse amenazado por la aparición de anomalías que a larga obligan ajustar sus líneas de acción, yendo en contra de la política y provocando fallas de implementación que tarde o temprano cuestionen su validez y justificando un cambio (Hall 1993, 280). Para Hall, los cambios de primer y segundo orden son incrementales y son el resultado de actividades endógenas en el subsistema de política, mientras que los cambios de tercer orden ocurren por las anomalías entre los resultados esperados y reales de la aplicación de la política. Para el autor, los eventos que desencadenan las anomalías así

como la respuesta que va acorde a las mismas dependen de eventos exógenos, generalmente identificados como el aprendizaje social de las políticas (Howlett y Cashore 2009, 37).

El modelo de cambio de Hall, que captura la ortodoxia del modelo de equilibrio puntuado, es una variante de un modelo “*homeostático*” en el que los mecanismos de retroalimentación, ya sean éstos positivos o negativos, permiten un nuevo equilibrio luego de que los parámetros han sido alterados por fuerzas exógenas. Este modelo de cambio, permanentemente sufre algunas modificaciones incrementales pero permanece en el mismo equilibrio hasta que viene una fuerza exógena que lo descentra y lo mueve hacia otro punto, situación en la que alcanza un nuevo equilibrio.

Para Howlett y Cashore (2009) en su artículo “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem” el modelo de Hall tiene limitaciones en dos temas concretos. En primer lugar, los mencionados autores señalan que las taxonomías diseñadas para la medición del cambio combinan elementos de la política muy distintos, así consideran que la operacionalización y medición del cambio de política como variable dependiente, bajo el modelo de los tres órdenes de cambio, fusionan varios procesos de cambio y los simplifican en un modelo binario cuyo resultado se explica por un modelo “incremental” o “paradigmático” (Howlett y Cashore 2009, 37-38). En segundo lugar, los autores sugieren que, debido a las clasificaciones por tipo de cambio, éstos no son debidamente desarrollados y por tanto son de limitado análisis.

Con el objetivo de superar las limitaciones del modelo de los tres órdenes de cambio, Howlett y Cashore proponen un modelo mejorado de la composición de la política.

1.1.2 Modelos homeostáticos versus modelos termostáticos, neo y cuasi homeostáticos

Howlett y Cashore parten de los resultados de estudios empíricos que utilizaron como modelo de análisis la propuesta de Hall. A partir de diferenciar los objetivos teóricos (conceptuales) de los objetivos específicos de los programas y de manera simultánea diferenciar los fines de la política de sus requerimientos reales, los autores establecen seis elementos que pueden contribuir explicar de manera más precisa el cambio de política (ver Tabla 1.2).

Tabla 1.2. Taxonomía modificada de componentes de la política (siguiendo a Hall)

Contenido de la política			
	Abstracciones de alto nivel	Operacionalización a nivel de programa	Medidas específicas sobre el terreno
Objetivos de la política	METAS ¿Qué tipo de ideas gobiernan el desarrollo de la política?	OBJETIVOS ¿Qué objetivos específicos plantea abordar la política?	AJUSTES ¿Cuáles son los requerimientos específicos en el terreno de la política?
Enfoque de la política			
Medios o instrumentos de la política	LÓGICA INSTRUMENTAL ¿Cuáles son las normas generales que guían la implementación de las preferencias?	MECANISMOS ¿Qué tipos de instrumentos se utilizan de manera específica?	CALIBRACIONES ¿Cuáles son las formas específicas que se utilizan los instrumentos?

Tomado de (Howlett y Cashore 2009, 39)

Para los mencionados autores, el principal desafío de desarrollar un modelo que permita identificar más precisamente el cambio es tener una definición clara del significado de un cambio “incremental” y un “paradigmático” puesto que frente a los estudios desarrollados por Durant and Diehl (1989) se requiere, además de analizar el tipo de cambio, estudiar la velocidad, así como su direccionalidad. En este sentido su propuesta incluye un modelo que refleje el tipo de cambio, su velocidad y direccionalidad (Capano 2009, Vol.11 N°1) (Howlett y Cashore 2009, 41).

Como se mencionó anteriormente, Hall propone un modelo que explica el cambio a través de tres órdenes, este modelo se denomina *homeostático* por su característica de un punto de equilibrio fijo a pesar de pequeños cambios incrementales pero que, frente a una situación exógena, puede cambiar su punto de equilibrio, siendo esta situación considerada paradigmática. Partiendo de la propuesta de hall, Howlett y Cashore opinan que otro tipo de modelos puedan brindar explicaciones más precisas. Así se propone, por ejemplo, un modelo basado en el modelo de Hall

cuyo cambio de punto de equilibrio venga por una situación endógena en lugar de exógena. A este modelo lo denominan “*neo-homeostático*”.

De igual manera se formula un modelo que mantiene estables los objetivos generales pero cuyos medios y fines específicos cambian por eventos exógenos, lo denomina “quasi-homeostático” y finalmente un modelo “termostático” donde el cambio paradigmático se explica por cambio de objetivos y calibración de instrumentos (Howlett y Cashore 2009, 41).

A pesar de lo dicho, el modelo de Hall sigue siendo vigente aunque existan variaciones o precisiones sobre el mismo, en este marco se inscribe el cambio de agenda de política como una aplicación al problema general de política pública.

1.2 El cambio en la agenda como un punto a analizar en la política pública

Harold Lasswell (1951) llamó a la comunidad democrática para utilizar la razón y la ciencia para resolver los mayores problemas de la sociedad. En este marco, la pregunta que surge es ¿cuáles son los mayores problemas de la humanidad? La respuesta de Lasswell tiene dos componentes: i) los mayores problemas del hombre no necesariamente son los problemas más urgentes; y, ii) las soluciones y los problemas se asocian desde una manera de causalidad de cómo ordenamos los valores. Más de una década tomó que los investigadores de política, analicen la relación entre problemas públicos y prioridades políticas y sus implicaciones en la propuesta de políticas públicas. Para los investigadores las razones para el estudio de la agenda de política se resumen de la siguiente manera:

- i) El análisis de la agenda de política como una lista de prioridades también permite entender los valores sociales
- ii) El análisis de la agenda permite ver las diferencias entre sociedades más o menos democráticas.
- iii) El establecimiento de una agenda de política genera ganadores y perdedores, porque no siempre existe un consenso de cuáles son los problemas que tienen que atacarse primero.
- iv) La agenda de política afecta directamente las decisiones de política.
- v) La fijación de agenda entrega poder a agentes e instituciones que no tienen asignado un papel legal o constitucional.

1.2.1 Elementos generales del estudio de la agenda setting en la política pública

En términos generales el proceso de *agenda setting* o fijación de agenda tiene cuatro elementos cuyo énfasis en su análisis dependerá del enfoque teórico, éste puede dar diferentes acentos a cada componente pero todos deberán analizarlos en mayor o menor medida.

El **poder** es elemento más importante del *agenda setting*. Si existen temas que son el resultado de un intercambio político, el poder de manipular, convencer, ejercer coerción resolverá el problema. La acción del gobierno muestra el poder que ejercen grupos o individuos. Sin embargo introducir un tema en la agenda sistémica no es suficiente, se requiere que exista movimiento entre agendas y pase de la agenda sistémica a la agenda institucional. Este movimiento generalmente significa que existe un poder que logra hacer el movimiento (Birkland 2011, 174). Cómo se analiza el poder depende del enfoque teórico, así como una validación empírica (ver Diagrama 1.1).

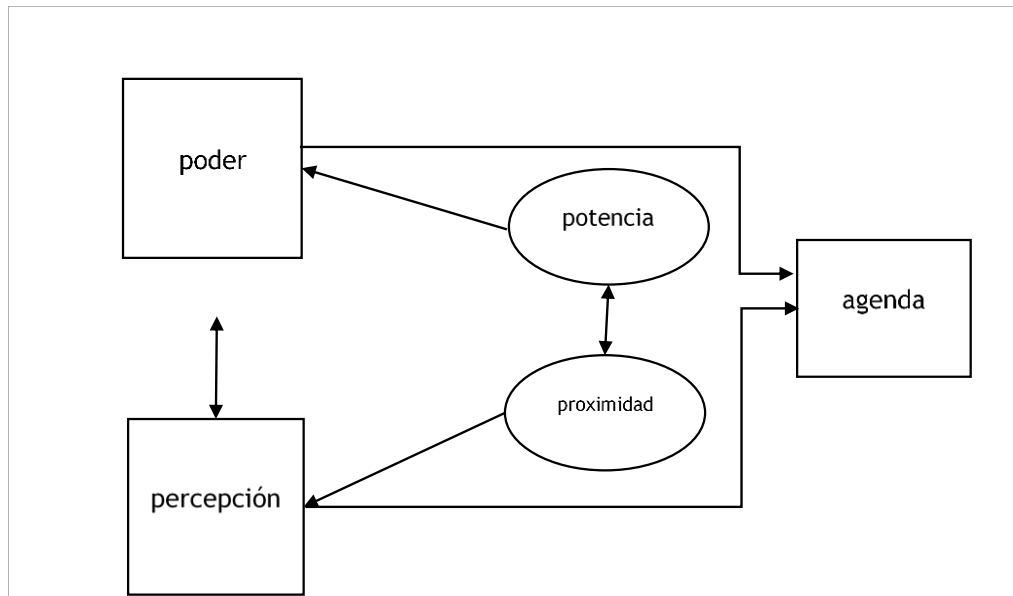
La **percepción** afecta cómo se valora un tema y su importancia relativa frente al resto de temas posibles. El proceso de que un tema concreto se convierta en un problema público contiene un elemento de percepción (Kingdon, 1984). Es común que hacedores de política, formadores de opinión y personalidades de la vida pública tengan más o menos empatía con ciertos temas y activen o desactiven esta empatía para apoyarlos o no públicamente.

La **potencia** se refiere a la intensidad o severidad de las consecuencias de un tema determinado. En términos generales a mayor intensidad o severidad de las consecuencias será más evidente la aparición del tema en la agenda de los gobernantes.

Proximidad. Las personas tienden a poner más atención mientras más directo y cercano es el impacto ya sea temporalmente o geográficamente (N. Zahariadis 2016).

Las variables tienen efectos directos e interactivos, dentro de un andamiaje institucional, la configuración del poder y el sesgo de percepción ubica los temas en las agendas e impulsa sus movimientos.

Diagrama 1.1. Componentes del agenda setting



Tomado de (N. Zahariadis 2016, 7).

El tinte de las relaciones entre las cuatro variables depende de los enfoques teóricos

1.2.2 El inicio: poder, élites, expansión del conflicto y agenda de política

El estudio del *agenda setting* se vuelve imperativo en la década de los 60 cuando se necesitaba explicar la desconexión entre la política y las demandas de política por parte de los diferentes actores.

1.2.3 Teoría clásica versus pluralismo

De acuerdo a la interpretación de Dahl, la teoría clásica de la democracia sostiene que la política pública es el resultado de una discusión y un debate público bien informado, por extensión, sugiere que la participación en el proceso de decisión de las políticas reduce el riesgo de la tiranía y mejora la calidad del gobierno (Dahl 1966) (Walker 1966, 285). A mediados de la década del 70, los teóricos discutieron los supuestos básicos de la mencionada teoría, es decir los conceptos de ciudadanía, representación, así como el proceso de toma de decisión. En este sentido, Walker cuestionó la existencia de una ciudadanía activa, informada y democrática; considerando además que esta concepción resulta ingenua frente a la existencia de liderazgos demagógicos, la psicología de masas, la coerción grupal y la influencia de los grupos de poder económico (Walker 1966, 285).

A partir de la crítica de la teoría clásica sobre la democracia, se generó un movimiento revisionista cuyo precepto básico sostenía que el ciudadano promedio no está plenamente informado y por tanto el funcionamiento del sistema democrático depende de una élite política o de un “grupo de empresarios de la política” con las destrezas y el conocimiento que la población en general carece. En este contexto, únicamente la provisión de competencias limitadas de la élite política distinguiría un sistema democrático de un sistema autoritario. Así, la democracia es concebida en términos procedimentales, como un método de toma de decisiones que asegura la eficiencia de la administración y la formulación de políticas públicas a través de la respuesta de la élite frente a las demandas populares (Walker 1966, 286). Siguiendo lo antes señalado, el poder del ciudadano se mantiene en el voto, por tanto, las elecciones implican una competencia por parte de los líderes políticos del electorado, razón por la cual adaptan sus propuestas de campaña para satisfacer las demandas de la población en general.

El debate alrededor del tema tiene como prerrequisito el pluralismo social así como grupos y asociaciones voluntarias con un sentido predominante de seguridad psicológica, educación y disparidades limitadas. Como se mencionó anteriormente, el enfoque pluralista de las políticas públicas supone que éstas son el resultado de la libre competencia entre ideas e intereses.

Esta visión de la democracia fue cuestionada por Schattschneider (1960) quien mostró la existencia de un sesgo que opera a favor de unos y en detrimento de otros, esta teoría fue enriquecida por Bachrach & Baratz, a través de su definición del poder (Bachrach y Baratz 1962, 952). Para los mencionados autores, el ejercicio eficaz del poder depende de la importancia relativa de los valores en conflicto en la mente del receptor (Bachrach y Baratz 1963, 633).

Marcan además la diferencia entre influencia y poder, señalan que una persona tiene influencia sobre otra dentro de un ámbito determinado cuando, sin tener que recurrir a una amenaza abierta o tácita, logra que el otro cambie su curso de acción. En este sentido, el poder y la influencia son semejantes en que cada uno tiene dos atributos racionales y relacionales. Su diferencia radica en que el ejercicio del poder depende de las posibles sanciones, mientras que el ejercicio de una influencia no lo hace (Bachrach y Baratz 1963, 637).

Desde una perspectiva pluralista, la definición de problemas y de control de la agenda es el resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos. Para Schattschneider (1960) existe parcialidad en el establecimiento de la agenda. El autor señala que una de las facultades

esenciales del gobierno es el manejo de conflictos, por tanto, el alcance y la extensión de los mismos se limitan y se enmarcan a partir de los actores dominantes en el juego político. Considera además que, el dominio político no es ni abierto ni pluralista como sugiere la teoría democrática. Para el autor, la estructura del juego se basa en reglas convenientes para los actores dominantes, los partidos y las instituciones. Siguiendo a Schattschneider, las políticas públicas constituyen una actividad en la que se incluyen o se excluyen asuntos y se movilizan sesgos, asegurando el manejo y la contención de conflictos. Para el autor, los ganadores buscan contener el alcance de los conflictos y los perdedores expanden la escala. El concepto de la expansión del conflicto y su relación con la agenda fue profundizado por Cobb y Elder.

1.2.4 El modelo de Cobb-Elder y la expansión del conflicto

Es en 1971 que Cobb y Elder plantean un modelo que reconcilia la teoría democrática y la práctica política en los Estados Unidos a la época. El modelo explica el origen de las controversias públicas y cómo el gobierno legitima ciertas controversias y otras son dejadas de lado. El centro de la explicación de Cobb y Elder liga la observación de Schattschneider que la expansión del conflicto es el prelude de una consideración formal en la agenda.

Cobb y Elder (1971) proponen superar la teoría de la democracia por considerarla poco apegada a realidad mientras que la teoría elitista de la democracia puede ser realista pero muy apegada al elitismo. Los autores parten de la propuesta de Schattschneider.

Cobb y Elder consideran que existe una crisis de relevancia teórica puesto que la teoría describe relaciones existentes y explicaciones sobre las funciones normales del aparato político pero no realiza análisis sobre lineamientos de cambios sociales y el direccionamiento político. Suponen que aunque el sistema ejerza presión está limitado a grupos que se han legitimado previamente y que tuvieron acceso a la arena política. Frente a estas restricciones, el tipo de problema que se puede discutir está sujeto a la escasez dentro del sistema. En este sentido, aquellos que tienen mayores necesidades, generalmente no forman parte del sistema que presiona. Esta falta de representación en la arena política repercute en el tipo de problemas que se discuten en la agenda de política, por tanto, los autores hacen referencia a la necesidad de analizar la distribución de la influencia, no solamente sobre las decisiones, sino también sobre el rango y el tipo de alternativas a ser consideradas (Cobb y Elder 1971, 897).

Frente a lo antes mencionado, los autores proponen reconocer la existencia de una distribución sesgada tanto de influencia como de acceso a la arena política. Es decir, implica reconocer, por tanto, que el sistema opera a favor de unos y en contra de otros. En este sentido, el rango de asuntos y alternativas a analizar está limitado políticamente. Los autores sostienen que estas restricciones tienen dos orígenes. En primer lugar existe una limitación propia por el hecho de una capacidad restringida de procesamiento de demandas y capacidades humanas propias de una organización, por otro lado, toda organización política tiene un sesgo en la explotación de un tipo de conflicto en detrimento de otros, así, algunos asuntos se trabajan dentro de una organización política y el resto de asuntos se trabajan fuera. En este sentido, los autores señalan que existe una inercia sistémica que hace muy difícil el cambio de sesgo que determina qué asuntos son legítimos de analizar así como las alternativas a discutir. Ergo, todo sistema constata un sesgo a favor de un tipo de arreglo y agenda establecida, situación que se refuerza por la existencia de una maquinaria legal diseñada para operar y defender el sesgo antes descrito. En este sentido, existe un proceso pre decisional, o pre político a través del cual se eligen los temas a estudiar y la selección de alternativas que son consideradas políticamente.

Cobb y Elder definen la agenda de política como producto de un proceso elaborado que no necesariamente es el resultado de una única acción o decisión. Para los autores, la existencia de un tema requiere de un sinnúmero de decisiones pero también de no decisiones dentro del proceso formal de toma de decisiones. En este contexto, concurren demandas de un grupo en detrimento de otros que no son procesadas inclusive antes de ser nombradas (Cobb y Elder 1971, 904). Así, la manipulación del sesgo y de los valores pre existentes, tienen el poder de cambiar o reinterpretar un tema, ya sea para acceder a la agenda o ganar el estatus dentro de ella. Hay, por tanto, una constelación de influencias y de reacciones anticipadas, así como una peculiar movilización del sesgo en la comunidad, generalmente fortificada por un consenso de las élites, situación que generalmente genera la controversia en la agenda. “Se define agenda como un grupo de controversias políticas que serán revisadas o desechadas de acuerdo a preocupaciones legítimas que merecen atención por parte de la política. También se refiere a los hechos concretos de una consideración activa y seria por parte de un cuerpo institucional de tomadores de decisión (Cobb y Elder 1971, 906)”.

Cobb y Elder hacen una diferencia entre las agendas institucionales y las agendas sistémicas. De acuerdo a los autores, la agenda sistémica es más abstracta y tiene un alcance más amplio que las

agendas institucionales. En este marco, las prioridades de una agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de una agenda institucional. De hecho existen discrepancias considerables, que responderían a una hipótesis general que sugiere que a mayor disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y la frecuencia del conflicto en el sistema político.

Por otro lado, debido a la inercia institucional existente en cualquier tipo de institución, la agenda institucional tiene rezago frente a la agenda sistémica, por tanto, inclusive en los sistemas más armoniosos vive algún tipo de conflicto. Los autores identifican dos fuentes de sesgo en las agendas institucionales.

En primer lugar los tomadores de decisión tienen preferencia por priorizar los asuntos que no han sido totalmente resueltos, razón por la cual, los temas antiguos tienden a dominar las agendas institucionales. Como ya se mencionó, las agendas institucionales son limitadas tanto por recursos como capacidad de atención por parte de los tomadores de decisión, situación que dificulta la inclusión de temas nuevos en las agendas institucionales (Cobb y Elder 1971, 907).

La segunda fuente de sesgo en las agendas institucionales son los tomadores de decisión en sí mismos. Para que un asunto llegue a la agenda depende de que al menos un tomador de decisión asuma el tema como propio. En esta línea, si un líder político con posición estratégica asume un tema específico, el mencionado tema puede tornarse estratégico y tener visibilidad, razón por la cual los políticos optan por un tema en detrimento de otros. Lo antes descrito explica la necesidad de los grupos de interés por tener contacto con los políticos, así, el acceso a determinados líderes políticos también explica las razones de que algunos temas estén en la agenda en detrimento de otros (Cobb y Elder 1971, 908). Adicionalmente es importante el acceso a los medios de comunicación, organizaciones y partidos políticos, recursos importantes para promover los asuntos.

El sesgo en las agendas sistémicas se explica a través de cómo un grupo o movimiento introduce sus temas de interés en la agenda, esta necesidad tiene relación directa por el tipo de actores que forman parte de los nuevos grupos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que, inclusive, aunque un tema sea considerado legítimo, su adopción en la agenda institucional requiere de tiempo, el efecto neto de lo descrito, es que los grupos con menos recursos difícilmente incluyen sus intereses en la agenda.

1.2.5 El Modelo de Corrientes Múltiples (Multiple Streams) de Kingdon

En contraste a la perspectiva de Cobb y Elder de manejo del conflicto, John Kingdon (1984) presenta el libro más citado sobre la literatura de *agenda setting*. En éste, adopta elementos que provienen de las teorías de las organizaciones y de la biología evolutiva. Disminuye la atención sobre el conflicto y su expansión y redirige el análisis hacia la ambigüedad, la percepción y sobre los empresarios de la política (N. Zahariadis 2016, 11).

Para el autor, el concepto de agenda se define como: “La lista de temas o problemas en que los funcionarios gubernamentales y las personas fuera del gobierno estrechamente asociada a estos funcionarios, fijan su atención en un momento dado” (Kingdon 2014, 3).

A través de su obra *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984), John Kingdon hizo un aporte sustantivo al estudio del establecimiento de la agenda. En este texto, el autor aborda la forma en que los asuntos llegan a recibir la atención de los funcionarios públicos y de los formuladores de las políticas. Kingdon construye un modelo teórico a partir del modelo del tacho de basura y de la selección organizacional. El marco analítico de las corrientes múltiples, inspirado por Kingdon, tomó prestado de la sociología de las organizaciones la metáfora del “tacho de basura” (Cohen y March 1972), que alude al examen de opciones descartadas en el pasado como una opción a ser considerada en un momento distinto cuando las condiciones y actores son diferentes. Muchas ideas discutidas en una organización no se vuelven acciones concretas; son borradores, elaborados por expertos y asesores, que las clasifican o las descartan a menudo, hasta que los tomadores de decisiones las vuelvan a tomar en cuenta en otro momento. Esto complementa el marco analítico de corrientes múltiples para hacer hincapié en la importancia de las interacciones en el cambio de política. En estas interacciones, las soluciones existen a menudo antes que los problemas de políticas y, cuando se abre una ventana de oportunidad, estos actores reciclan ideas que, no fueron desechadas individualmente pese a que lo fueron colectivamente. Por último, el juicio de estos actores está afectado por factores exógenos (estructurales o coyunturales) a través de la opinión pública (Fontaine 2015)

Por su parte, Kingdon, conceptualiza un sistema temporal, el cual explica que ciertos temas se mantienen en la agenda y que su permanencia depende del contexto, de las cosas que suceden de manera simultánea y de los actores que los sostienen así como las formas de hacerlo. El hecho de que el sistema de gobierno esté plagado de ambigüedades hace que la manera de captar la

atención de un tema y que se mantenga en la agenda de política dificulta la manera de entender algunos fenómenos, lo antes señalada crea dos dinámicas distintas (N. Zahariadis 2016, 12).

La primera dinámica se refiere a las tres corrientes: problema, las políticas y la política. Cada corriente se asume independiente de la otra, obedeciendo reglas estructurales propias y modelando la forma de que cada tema surja en la superficie y otros no. Para el autor, la agenda gubernamental se establece en la corriente política mientras que las alternativas se definen en la corriente a las políticas públicas. La forma de definición por parte de las personas de qué se considera un problema puede ser motivo de que entre o salga de la agenda. La corriente del problema está compuesta por aquellos problemas en los que se concentran los formuladores de las políticas gubernamentales. En la sopa primigenia de la política, como la denomina Kingdon, etapa inicial cuando todas las ideas flotan en el ambiente, toda la gama de ideas se considera en cierta medida, todo es posible en esta primera etapa. El rango de ideas en esta etapa es mucho mayor que cuando se acerca a la toma de decisión. Para el autor, hay que analizar los incentivos y los empresarios de la política.

La segunda dinámica se refiere de cómo y cuándo las corrientes interactúan. Para hacer esta propuesta más comprensible, Kingdon incorpora las figuras de “ventana de oportunidad” y “empresarios de la política”. En contraste a lo que la literatura sobre *agenda setting* había establecido hasta la fecha, Kingdon sostiene que el tránsito entre las diferentes agendas se explica por las “ventanas de oportunidad”. En este punto el contexto es crítico en la explicación puesto que establece más o menos énfasis en ciertos asuntos en el transcurso del tiempo. Lo antes señalado es utilizado por el autor, para hacer énfasis en la importancia de la temporalidad en el análisis de la política pública y especialmente de la fijación de la agenda.

Un incentivo que impulsa la promoción de la política en detrimento de otra se explica a través de los intereses personales. Por otro lado, en ocasiones la gente se defiende propuestas porque promueven valores específicos, o afectan a la forma de la política pública (Kingdon 2014). En este punto, Kingdon hace hincapié entre la mutación y recombinación de las ideas. Para el autor, las nuevas formas son combinaciones de formas conocidas. El cambio se traduce en una combinación más que en una mutación. Así la evolución se entiende cuando se observa la mutación de unas ideas con otras propuestas a lo largo del tiempo. En este sentido, los empresarios de la política buscan ablandar a su audiencia a través de estrategias diferenciadas, lo

que incluye globos de ensayo para conocer la reacción de gente frente a una propuesta específica. Sin embargo frente a la pregunta de ¿cómo una idea persiste sobre otras?. El autor establece dos criterios, por un lado la viabilidad técnica y, por otro lado, el valor de la aceptabilidad, propia dentro de una comunidad política.

El concepto de “empresarios de la política” es una de las mayores aportaciones teóricas de Kingdon al análisis de la fijación de la agenda puesto que establece el concepto de agencia al modelo que hasta la fecha se analizaba desde la estructura. Para Kingdon esto permite establecer que un tema está vigente si existe una ventana de oportunidad para hacerlo y existen empresarios de política que logran combinar dos o más corrientes de manera simultánea. La posibilidad de que un tema transite entre las agendas tiene mas posibilidades cuando las tres corrientes se juntan. Así cuando la dirección de la agenda cambia de sentido, puede suceder que las soluciones capturen los problemas con el objetivo de corregir posibles errores.

Cabe señalar que el Modelo de Corrientes Múltiples no incluye el análisis institucional y tampoco el contexto histórico, siendo consideradas éstas una limitación al modelo en el análisis del *agenda setting* (Zohlnhöfer, Herweg y Huß 2015) (N. Zahariadis 2016) (Travis y Zahariadis 2002). La escasa atención que el autor otorga a los arreglos institucionales limita el análisis en sociedades que tienen mayor capacidad institucional y por tanto resilientes a los cambios individuales (Smith 2018, 16-17) o frente a crisis institucionales (Ansell, Boin y Kuipers 2016, 415-430).

Tomando la señalada consideración y, a pesar de lo dicho, Kingdon identifica dos grandes temas en el establecimiento de la agenda, por un lado los participantes del juego y por otro, los procesos que gobiernan el sistema. Para el primer caso, el autor diferencia el tipo de participante así como su relación con el resto de actores, es decir su importancia relativa, su forma de importancia y los recursos con los que dispone (Ver Tabla 1.3).

Tabla 1.3. Tipo de participantes en el establecimiento de la agenda, modelo de Kingdon

	Importancia	La manera que incide	Recursos	Problemas
Administración	Prominente	Puede determinar la	Poder de veto de emplear o despedir	Falta de permanencia

<ul style="list-style-type: none"> • Jefe del ejecutivo • Asesores • Secretarios, subsecretarios 	<p>agenda pero no puede imponer las alternativas consideradas</p>	<p>Organización</p> <p>Puede incidir en temas específicos de opinión pública incidiendo así en otros actores políticos.</p> <p>Mostrar signos de compromiso</p>	
<p>Funcionarios públicos</p>	<p>Importantes</p>	<p>Tienen menos incidencia en la agenda que la Administración</p>	<p>Experticia específica / permanencia en el cargo, tienen el poder de captura a los Secretarios/ subsecretarios</p> <p>Tienen relaciones con otros funcionarios de otras ramas.</p>

Fuente: (Kingdon 2014).

Siguiendo a Kingdon, la toma de decisiones, dentro del gobierno, depende de un modelo *top down* debido a la existencia de jerarquía al interior del mismo. La diferencia radica en la toma de decisiones alrededor de las alternativas. En este punto los funcionarios públicos tienen incidencia puesto que el poder de la burocracia se manifiesta en la gestión. Para Kingdon los participantes que no tienen una participación formal tienen comunicación con el gobierno siempre que existan puentes entre actores, contruidos en base a creencias compartidas, valores, entre otros temas (Kingdon 2014). La diferencia entre los actores que se encuentran dentro del gobierno con aquellos que se encuentran fuera radica en la autoridad formal que otorgan las leyes, diferencia el tipo de participación por tipo de actor cuando está fuera del gobierno. Existen grupos de interés que tienen mayor o menor importancia de acuerdo al sector al cual pertenecen y por otro lado están los académicos quienes inciden en la selección de alternativas al igual que la burocracia, pero a diferencia de estos últimos, la duración de la vigencia de las ideas de los académicos es del largo. En el corto plazo, los investigadores pueden incidir si conocen lo que piensa la gente del gobierno y existe algún tipo de nexo entre la academia y el gobierno. A pesar de lo dicho, la

incidencia de los investigadores y académicos es relativa en un ambiente gubernamental que considere poco práctico y no aplicables las recomendaciones provenientes de la academia. Por otro lado, y siguiendo a Kingdon, los medios son un buen traductor de la política hacia personas que no tienen tiempo de entender la política pero que están informados, tienen la capacidad de magnificar una situación que ya está en la agenda y pueden atraer la atención en temas de agenda presentes y logra que miembros de la clase política tomen en cuenta lo que se menciona, por tanto la opinión pública afecta la configuración de la agenda más no las alternativas.

Kingdon adopta una visión más relacionada con las ciencias sociales y analiza las dinámicas de la atención. Desde la teoría combina agencia y estructura. Liga la organización macro institucional con ciertas comunidades de política. También menciona que existe mayor atención por parte de los políticos (*voter seeking*) de los temas que les permite tener mayores resultados y que puedan controlar de cierta forma. Así hay temas más sensibles de llamar la atención que otros para los políticos.

1.2.6 **Agenda dinámica y subsistemas de política**

A partir de reconocer las limitaciones del trabajo de Cobb y Elder y de Kingdon, Baumgartner y Jones (1993) escribieron un libro que teoriza sobre el apareamiento y el desplome de ciertos temas en la agenda pública durante períodos estables y épocas de inestables (*punctuation*).

Toman de Kingdon los conceptos de empresarios de la política, ambigüedad y percepción, así como toman de Cobb y Elder las definiciones de poder de los medios, la expansión del conflicto y el poder (N. Zahariadis 2016, 13). Al igual que Kingdon, Baumgartner y Jones enfatizan en el hecho de la permanencia de la agenda depende de la capacidad de generar atención en la misma, sin embargo la diferencia sustancial radica en que los autores enfatizan la importancia del poder institucional así como la noción de “lugar de compras”.

El cuestionamiento al pluralismo por parte de Baumgartner y Jones enfatiza la importancia del incrementalismo a pesar de la existencia de cambios dinámicos en la agenda. A pesar de que históricamente existan períodos relativamente largos de estabilidad con cambios bruscos posteriores, los autores buscan demostrar que el pluralismo explicar de manera simultánea los períodos de estabilidad y los cambios bruscos de una política.

Para Baumgartner y Jones, existe un proceso de interacción entre las creencias y los valores en relación con una política específica, denominada como una imagen de política. Para los autores,

en un sistema política pluralista conviven subsistemas favorables a cierto tipo de industria, así como existen instituciones que trabajan por los menos favorecidos. En este contexto, los intereses económicos de una industria específica pueden aislarse de la fuerza democrática a través de la existencia de subsistemas independientes y despolitizados. Así, los sistemas de participación limitada pueden ser alterados en ciertos períodos en la historia.

Para Baumgartner y Jones, los actores políticos son capaces de utilizar acciones duales a través de acciones estratégicas. Por un lado, controlan la imagen de un problema persistente a través de la retórica y, por otro lado, alteran la lista de participantes involucrados en un tema atrayendo a aquellos favorables a sus propios intereses (Baumgartner y Jones 1991, 1045). En este sentido, los autores van más allá que Schattschneider frente al análisis de la expansión del conflicto.

Para los autores, tanto la élite como el público en general entienden un problema de política pública de manera diferente a lo largo del tiempo. Este cambio puede darse por nuevos descubrimientos científicos, investigaciones, por la existencia de eventos dramáticos y en ocasiones por influencias sutiles.

Para Baumgartner y Jones la imagen de la política se define como la manera en que se discute una política pública, ya sea desde un punto de vista positivo o negativo. En este sentido, los autores sostienen que el discurso público enfoca una de las dos facetas de la imagen de la política, así la atención puede ir desde la visión positiva hacia la visión negativa de la misma visión (Baumgartner y Jones 1991, 1046). Para los autores, las imágenes influyen en la posición de los actores por tanto existe la tentación por parte de los hacedores de la política de manipular las mencionadas imágenes para cambiar la imagen de la política cuando sea necesario.

Para los autores, los actores pueden procesar un número limitado de imágenes durante un período determinado ignorando hechos en favor de otros, por tanto sólo pequeños cambios en el ambiente pueden cambiar el interés de una visión de la política hacia otra visión. Cuando una visión positiva domina el ambiente, los especialistas tienen incentivos para demandar donaciones a los líderes políticos así como autonomía y recursos para investigar o trabajar en el tema. Estos subsistemas de política se crean cuando existe un ambiente favorable al respecto (Baumgartner y Jones 1991, 1047).

Para los autores, la imagen de la política se relaciona directamente con la sede de la política. No existe una regla sobre qué institución tiene jurisdicción sobre un asunto de política. Dependiendo

del tema así como del entendimiento que se tenga sobre el asunto por los actores potenciales involucrados, puede ser asignado a una institución del gobierno central, a través de mecanismos del mercado privado, gobiernos locales, a la familia o a varias instituciones. Así los autores definen el problema de la sede (Baumgartner y Jones 1991, 1047).

Cada sede de la política trae consigo un sesgo en la decisión porque los participantes y las rutinas sobre la toma de decisión son distintos. Cuando cambia la sede de una política pública cambia, aquellos que dominaban la política pública se encuentran en minoría, y los perdedores se transforman en ganadores. Tanto la sede como la imagen están relacionadas, si la sede cambia, la imagen también cambiará y, si la imagen de la política cambia, la sede lo hará enseguida.

Como se mencionó anteriormente, la concepción de Schattneider (1960) sobre la expansión del conflicto es la noción de base de la sede institucional de Baumgartner, así como la noción de imagen de política. La diferencia radica en que Schattneider circunscribió la noción a las élites a la sociedad a través de un proceso de difusión, para Baumgartner y Jones, existen varias sedes en las cuales pueden haber diferentes tipos de conflictos. El público en general es una de las sedes a través de las cuales pueden desarrollarse los conflictos. Para los autores, la expansión del conflicto puede ser de tres tipos: i) estrategia del perdedor; ii) acción que puede realizarse por parte de los *outsiders*; iii) un tomador de decisión de otra sede puede expandir el conflicto con el objetivo de expandir su influencia en términos de política. Cabe destacar que establecer una imagen de política puede tener varias trayectorias, sin embargo, los autores sostienen que suele ser el producto de una búsqueda que evoluciona más que el resultado de proceso racional.

1.3 Visión general de los enfoques del análisis de la agenda en políticas públicas

Existe un debate permanente en las ciencias sociales sobre cómo se explican los fenómenos sociales, ya sean por agencia o por estructura. La mayoría de las ciencias sociales se explican por la agencia de los actores, es decir que el comportamiento de los individuos a su vez se entiende por los atributos sociales o psicológicos de los mismos o, por la necesidad de maximizar su utilidad. Por otro lado, el resurgimiento de las explicaciones desde un punto de vista institucional, considera el papel que tanto las organizaciones como las instituciones desempeñan en la configuración de las decisiones de los individuos. Desde esta perspectiva, las políticas públicas representan las elecciones hechas por los gobiernos y sus aliados, los grupos de interés, las organizaciones sin fines de lucro, entre otros actores, pero las decisiones son producto de la

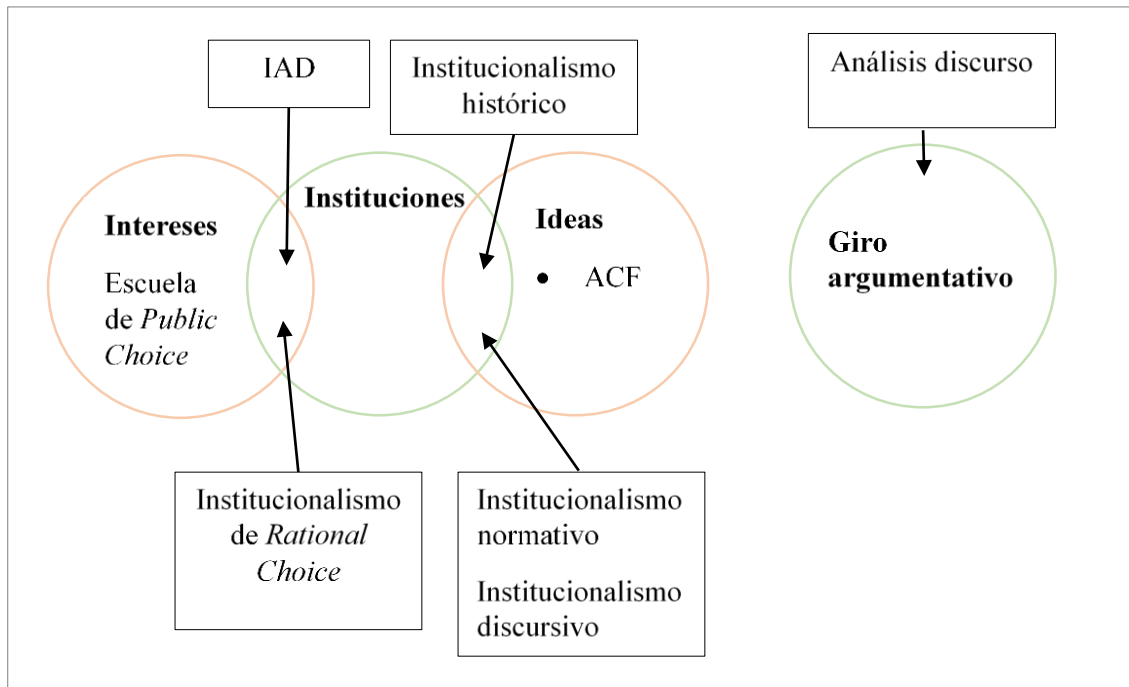
interacción de los agentes dentro de estructuras (formales e informales) e interactúan de acuerdo con las reglas que rigen esas estructuras (Peters y Zittoun 2016, 57).

El presente acápite tiene como objetivo realizar una breve reseña de cómo los principales enfoques del análisis de la política pública se relacionan con el proceso de la política en uno de sus componentes, la construcción de la agenda de la política. En este contexto, el análisis de la política pública que estudia la definición de agenda como problema de política, busca establecer las vías causales a través de las cuales viajan los asuntos públicos y así predecir qué tipo de problemas finalmente llegan a una agenda de política (Majone 2006, 228).

Se asume la propuesta de Roth Deubel quien clasifica los marcos de análisis de las políticas públicas de acuerdo a los factores de: i) intereses, ii) instituciones e iii) ideas (Roth Deubel 2008, 76) y se los vincula al análisis del *agenda setting* como un problema de política pública (Ver Diagrama 1.2). Por otro lado se complementa la propuesta con la mención del giro argumentativo como el paradigma de análisis de la política pública, igualmente vinculándolo con el ciclo de la política al tema específico de la construcción de agenda. El ejercicio realizado, seguramente incompleto, muestra cómo los marcos de análisis no son completamente “puros” y tienen relaciones entre los diferentes factores, razón por la cual se buscará explicar los marcos de análisis y su relación con los diferentes factores.

Siguiendo a Roth Deubel, el primer caso, corresponde a los factores racionales es decir los intereses “materiales” por parte de los actores, en el segundo grupo se hace hincapié en los factores institucionales o estructurales que influyen en los procesos de formación de las políticas públicas y finalmente, el último grupo, enfatiza en la centralidad de los factores cognitivos o de las ideas. El complemento a través de la mención del giro argumentativo sigue la línea de Dournova, Fischer y Zittoun (2016).

Diagrama 1.2. Principales enfoques de análisis de las políticas públicas



Fuente: Elaborado por la autora con base en varios autores

1.3.1 Enfoque racionalista

El enfoque racionalista tiene como antecedente la tesis de *homo oeconomicus*, es decir que el comportamiento de los agentes es racional cuyo desenvolvimiento es óptimo en un ambiente de competencia perfecta.¹ La racionalidad de los agentes implica que la toma de decisiones se fundamenta en la maximización de los beneficios individuales.

Así, el entorno económico, social y político es producto de las interacciones entre las preferencias y las decisiones de los individuos. Los individuos actúan de acuerdo a una racionalidad instrumental lo que conlleva a la maximización del beneficio de acuerdo a la información disponible. Este comportamiento redundará en el beneficio social puesto que éste se

¹ La competencia perfecta parte de que en un medio de muchos compradores y muchos vendedores, el ajuste de la oferta y demanda de bienes y servicios se realiza vía precios. La competencia perfecta además parte del supuesto que los agentes tienen información perfecta que les permite comparar y hacer su mejor elección maximizando su beneficio.

basa en la satisfacción del beneficio individual. Dentro de este gran marco, se desarrollan dos grandes teorías, la teoría de la elección racional y la escuela del *Public Choice*.

1.3.1.1 Public Choice

Desde la perspectiva neopositivista, la teoría de la elección racional es una de las más difundidas. Para Balme y Brouard citado en Roth, la teoría de la elección racional considera la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis. Su interpretación se basa en nociones como el bien colectivo, juego estratégico así como conceptos de equilibrio, solución y de óptimo (Roth Deubel 2008, 79).

En este sentido, la teoría de la elección racional conoció su mayor difusión y aplicación al integrar los postulados de la economía neoclásica (*homo economicus*) para conformar la escuela del *Public Choice*, es una subdisciplina que se ubica entre la economía y la ciencia política. Se define como una teoría positivista que utiliza estándares y vocabulario científico cuya propuesta permite analizar cómo se vincula el comportamiento individual de los actores con la comunidad y no únicamente a través de los resultados individuales (Buchanan y Tollison 1984, 13-15).

Desde un punto de vista metodológico, la teoría del *public choice*, es individualista. Se centra en analizar los arreglos institucionales en especial el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales, desde el ángulo de la nueva economía clásica, usando principalmente los conceptos y teorías relativos a costos de transacción, principal-agente (teoría de la agencia), teoría de los juegos, contratos, de *rent-seekers*. Se puede afirmar que el *Public Choice* es la aplicación de la teoría económica para la comprensión de la política. enfoque, los arreglos institucionales deben generar los “costos de transacción” más bajos posibles, con el fin de evitar la captura de las políticas por los *rent-seekers* y garantizar así una mayor eficiencia en el uso de los recursos, por lo tanto, mejores resultados desde el punto de vista costo-beneficio.

El enfoque tiene una fuerte dimensión normativa: la mayor eficiencia en las políticas públicas se obtiene si se “guía” o incentiva correctamente, a través de instituciones adecuadas, los comportamientos racionales y egoístas de los actores individuales y colectivos. En este interés por rediseñar instituciones más eficientes, bajo la óptica de la elección racional, el enfoque establece un puente con la economía constitucional de Buchanan.

La relación de este enfoque con la construcción de la agenda en el proceso de política pública parte del supuesto que las decisiones tomadas por parte de los agentes tienen una base individualista y que busca maximizar su beneficio. En este sentido, la fijación de agenda corresponde a los intereses de los agentes en relación a un problema específica con la que se sienten identificados por las necesidades individuales más que por las necesidades de la institución.

1.3.1.2 Institutional Analysis and Development (IAD)

Desarrollado por décadas a partir del trabajo del *Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis* de la universidad de Indiana, el *IAD* permite entender cómo las decisiones colectivas se toman como resultado de las acciones humanas influenciadas por factores contextuales. En términos generales el *IAD* explica cómo los diferentes elementos del modelo se interrelacionan entre sí y cómo las instituciones (reglas, normas y estrategias) condicionan los intereses y las decisiones de los diferentes actores (Araral y Amri 2016). Aunque se presenta como un marco general, su base principal se halla en la teoría de la elección racional. Dicho marco pone en su centro una “arena de acción” en la cual se interrelacionan “actores” individuales y colectivos en una “situación” que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política pública.

En un primer momento, el análisis de estas interrelaciones, desde la perspectiva de la elección racional, permite explicar las características de una política pública (*the resulting outcomes*). En un segundo momento, trata de entender los factores que influyen sobre la estructuración misma de la arena de acción. Para ello, el marco considera tres tipos de factores: las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones (*rules-in-use*), las características materiales y físicas del contexto pertinente (estado del mundo) y, finalmente, las particularidades culturales propias de la comunidad política (*attributes of community*).

El *IAD* ha sido utilizado para analizar la teoría política, la colaboración, policentrismo y coproducción, gobernanza de los recursos naturales, medio ambiente, recursos comunes, ayuda internacional y desarrollo. Ha sido aplicado para el análisis de infraestructura urbana y gobernanza, entre otros. A pesar que la mayoría de estudios desarrollados se centran en los Estados Unidos, hay investigaciones en Europa, América Latina, Asia y África (Araral y Amri 2016, 74). A pesar de lo dicho el *IAD* no ha sido utilizado sistemáticamente para analizar la

relación de las instituciones y el proceso de política, aunque existe una propuesta de cómo hacerlo por parte de Araral y Amri (2016). Para los mencionados autores, el *IAD* permitiría analizar temas como el *agenda setting* en las siguientes líneas de investigación: ¿Cómo varían los procesos y los resultados de la *agenda setting* de acuerdo a los diferentes tipos de instituciones políticas?. Para los autores este tema no ha sido desarrollado de manera amplia en la literatura en general del *agenda setting* (Araral y Amri 2016, 80) y permitiría llenar un vacío existente en el análisis de las instituciones en relación al proceso de política.

1.3.2 Instituciones

El neoinstitucionalismo surge como una respuesta frente al dominio del enfoque racionalista en el análisis de las políticas públicas, y, en particular a la influencia del conductismo y la elección racional de analizar a las instituciones como una variable dependiente producto de un cálculo racional.

Existe una discusión teórica sobre la diversidad de institucionalismos, se asume la taxonomía de Peters quien identifica cuatro versiones de institucionalismos: i) normativo; ii) elección racional; iii) histórico y, iv) discursivo (G. Peters 2016, 59).

El **institucionalismo normativo** explica la política a través de las instituciones y las organizaciones. Esta versión del institucionalismo define a las instituciones a través de los valores, los símbolos e inclusive mitos. Tiene una relación cercana con la teoría de la organización sociológica y los valores se relacionan con el tipo de política pública propuesta. El papel de los valores en este tipo de institucionalismo se evidencia a través de prácticas sustantivas pero también se presentan a través de comportamientos específicos. En este sentido los actores actúan de acuerdo a los valores inculcados que explicaran las decisiones tomadas dentro de una situación específica.

El **institucionalismo de la elección racional** se basa en la lógica de la teoría de la elección racional, siendo el principal supuesto que los actores actúan de acuerdo a la maximización de su utilidad, por tanto las decisiones se toman en función de los resultados esperados por parte de los agentes más que por el interés de la institución en sí misma. En este sentido, las preferencias de los agentes son consideradas como exógenas a la institución y la misma se concibe como una estructura que produce cierto tipo de resultados. Así, se considera que el cambio de las

instituciones es relativamente fácil de lograr puesto que está sujeto a incentivos y desincentivos de los actores involucrados (G. Peters 2016, 60).

El supuesto básico del **institucionalismo histórico** es que una vez que una institución decide un camino en relación a una política, ese camino se mantiene a menos que exista una presión muy fuerte (*a punctuation in the equilibrium*) que cambie el rumbo de la dependencia del camino (*path dependence*). En este sentido el gobierno no tiene capacidad de reacción frente a las condiciones cambiantes en el entorno. Las críticas a esta versión del institucionalismo radican en que no permite analizar los cambios en la política sino de una manera gradual. En este marco, los cambios incrementales, son analizados desde varias perspectivas como por ejemplo *layering, drift, displacement, and conversion*.

La versión **discursiva del institucionalismo** o el **institucionalismo constructivista** se define en términos del discurso que se maneja dentro de la institución. Así como el institucionalismo normativo, esta versión se especifica a partir de las ideas. La diferencia entre ambas versiones es por su origen teórico. El institucionalismo discursivo asume la existencia de dos tipos de discurso dentro de las instituciones. Por un lado un discurso coordinador que permite definir entre los miembros de las instituciones lo que la institución en sí misma representa y por otro lado el discurso comunicativo que permite que las personas que están fuera de la institución la entiendan y comprendan lo que busca hacer (Peters y Zittoun 2016, 61).

La relación del institucionalismo con el proceso de política, en especial con la construcción y cambio de agenda varía según la versión de institucionalismo analizado. Tanto el institucionalismo normativo como el institucionalismo discursivo se basan en cómo las ideas permiten avanzar en un proceso de política. El institucionalismo normativo explicaría el *agenda setting* a través de cómo los actores actúan, mismos que lo harían de acuerdo a los valores inculcados que explicarían las decisiones tomadas dentro de una situación específica. Para el institucionalismo discursivo, el *agenda setting* estaría explicado por la capacidad de convencer de los actores de una solución en detrimento de otra propuesta.

El institucionalismo racional se asocia al IAD, y como se mencionó anteriormente no existe una aplicación sistemática del IAD para el análisis del proceso de política en general aunque existen propuestas de que abriría un campo de análisis que aún no ha sido suficientemente explorado en

el análisis de las políticas públicas, la relación entre las instituciones políticas y el *agenda setting* (Peters y Zittoun 2016).

Finalmente, desde el punto de vista del institucionalismo histórico, el *agenda setting* se analizaría en períodos de más de 10 años bajo el supuesto que los cambios serían graduales salvo excepciones.

1.3.3 Cognitivismo

Finalmente, desde la escuela francesa,² el marco de coaliciones promotoras (*ACF en sus siglas en inglés*) surge como uno de los proyectos complementarios en la investigación de las políticas públicas. Jenkins y Sabatier proponen en la década de los 80 una alternativa de análisis frente a la insatisfacción de explicar temas específicos como por ejemplo explicar las políticas más allá del ciclo de la política, poner atención sobre la importancia del conocimiento científico y la información para la elaboración de las políticas públicas, insatisfacción frente a las perspectivas de política y *top-down* y *bottom-up*, el requerimiento de entender la política en términos de largo plazo y la necesidad de definir un agente que tenga características que la del sujeto racional (Weible y Nohrstedt 2013, 125).

En este sentido la ACF es una amalgama de propuestas anteriores como las redes de política, implementación y aprendizaje, subsistemas de políticas, sistemas de creencias, información científica y técnica en la elaboración de las políticas así como agentes racionales. El ACF sirve como una guía de análisis para responder a las preguntas principalmente acerca coaliciones promotoras, aprendizaje orientado a las políticas y cambio de política, es decir también para entender el cambio de agenda.

Como se mencionó el análisis de la definición de la agenda es uno de los componentes de decisión en el análisis de política que tiene como objetivo analizar el camino causal que hace que un problema logre instalarse o no en una agenda de política. A pesar de la existencia de varios enfoques para el análisis de lo antes mencionado, este trabajo tiene como objetivo centrarse en cómo se analiza el cambio de agenda de política desde el enfoque racional y sus diferencias con el enfoque neoinstitucional, haciendo énfasis especial en el neoinstitucionalismo racional.

² Enfoque cognitivo como lo define Fontaine (Fontaine 2015).

Desde un enfoque institucional, la definición de la agenda de política, se analiza en función de la definición de prioridades dentro de la misma. Se parte de la premisa que las instituciones en el sentido amplio de su definición, generan incentivos, restringen opciones y establecen supuestos de cumplimiento como es el caso del presupuesto en políticas específicas. El análisis desde un análisis institucional se benefició de los aportes de la historia, la sociología y la economía (Fontaine 2015, 20). Cabe señalar que se entiende por instituciones a un grupo de normas y prácticas organizadas de manera relativamente duradera, las cuales están incrustadas en las estructuras, cuyo significado es relativamente invariable en los individuos así como resistente a las preferencias idiosincrásicas y expectativas de las personas frente a circunstancias externas cambiantes. En este sentido, existen normas y prácticas constitutivas del comportamiento de actores en situaciones específicas ya sea por significados, identidades y pertenencia. Puede haber objetivos comunes así como códigos que dan dirección y sentido al comportamiento (March y Olsen, *Elaborating the "New Institutionalism"* 2006, 3). En este sentido el estudio de las instituciones se vuelve crucial tanto en el campo de los estudios políticos como en el de las políticas públicas (Hall y Taylor 1996) (March y Olsen, *Elaborating the "New Institutionalism"* 2006) (Fontaine 2015).

1.3.4 El giro argumentativo

En las últimas dos décadas, el paradigma del análisis discursivo de las políticas públicas emerge especialmente en Europa y Estados Unidos. Hace énfasis especial en el carácter subjetivo de los actores, las diversas formas de conocimiento que movilizan los actores así como sus diferentes interpretaciones frente a una misma situación. Todas estas articulaciones y significados contextualizan las acciones y las instituciones. El giro argumentativo se enfoca en el discurso como la clave que permite entender cómo los actores conciben el mundo y lo transforman. En este sentido, los conceptos como “intereses”, “ideas”, “instrumentos” e inclusive “valores” no pueden ser considerados como variables independientes sino como construcciones sociales en el proceso de política pública (Dournova, Fischer y Zittoun 2016, 36). En este sentido, dentro del proceso de la política pública, el giro argumentativo sostiene que el proceso de la formación de política es una actividad fundamentalmente de la política imbuida de creencias, significados y argumentación, por tanto el análisis del proceso de política es un análisis discursivo de la política. El análisis de las políticas públicas a partir de este enfoque sigue las propuestas argumentativas de los diferentes actores a través de tres propuestas que pueden tener corroboración empírica. En

primer lugar se analiza el **juego del lenguaje como estrategia** dando significado a las propuestas de política como posibles soluciones. Un segundo marco de análisis propone el estudio de la interacción entre actores que permiten consensos o muestran disensos. En este tipo de análisis la propuesta de política es lo que une a los miembros en una coalición (*political glue*). Finalmente, el tercer marco de análisis analiza cómo las estrategias argumentativas imponen un discurso sobre el resto a través de una promoción de cómo se observa una posible solución de política y promoverla sino cómo hacer que la propuesta sea dominante sobre el resto (Dournova, Fischer y Zittoun 2016, 39). Desde esta versión del institucionalismo, la fijación de agenda se debe realizar a partir del análisis del discurso dentro de las instituciones y el discurso hacia afuera de las instituciones y cómo los actores lo manejan para posicionar una agenda en detrimento de otra.

En el marco de los argumentos antes señalados, se requiere hacer mención a la política específica que se propone ser estudiada, la política de movilidad urbana.

1.4 Intereses e instituciones, propuesta para el análisis del cambio de agenda de la política de movilidad urbana a partir del IAD

La propuesta de la presente investigación es utilizar el *Institutional Analysis and Development* (IAD) como modelo de análisis, razón por la cual este acápite profundiza en la descripción del mismo.

El IAD es considerado una herramienta que permite investigar un amplio espectro de temas en los cuales los actores deben interactuar y se encuentran inmersos en normas y reglas que alteran y modifican sus decisiones y estrategias de acción. En este sentido, el IAD puede ser utilizado tanto para analizar situaciones estáticas, reglas y normas estables, como en situaciones dinámicas en las cuales los actores desarrollan nuevas normas, nuevas reglas y tecnologías diferentes (Ostrom y Hess 2007, 41-42).

Desarrollado como un modelo que permite el desarrollo comparativo del análisis institucional en políticas públicas, tiene como objetivo el estudio de cómo los actores se organizan, toman decisiones y establecen reglas con el fin de obtener un resultado deseado.

La revisión de literatura muestra el interés por parte de los analistas de política pública de vincular las instituciones con el proceso de política, sin embargo el análisis se centra en las economías occidentales bajo regímenes democráticos. En este contexto poco se ha estudiado

sobre el proceso de política y los resultados en el *agenda setting* por el tipo de institución política (Araral y Amri 2016, 73).

De manera específica el *Institutional Analysis and Development* (IAD), a pesar de su gran desarrollo y utilización en las últimas tres décadas, no ha sido utilizado de manera sistemática para el análisis del proceso de política y su relación con las instituciones, situación que Araral y Amri (2016) recogen para una propuesta de investigación teórica y aplicada sobre la vinculación del IAD con el *agenda setting*.

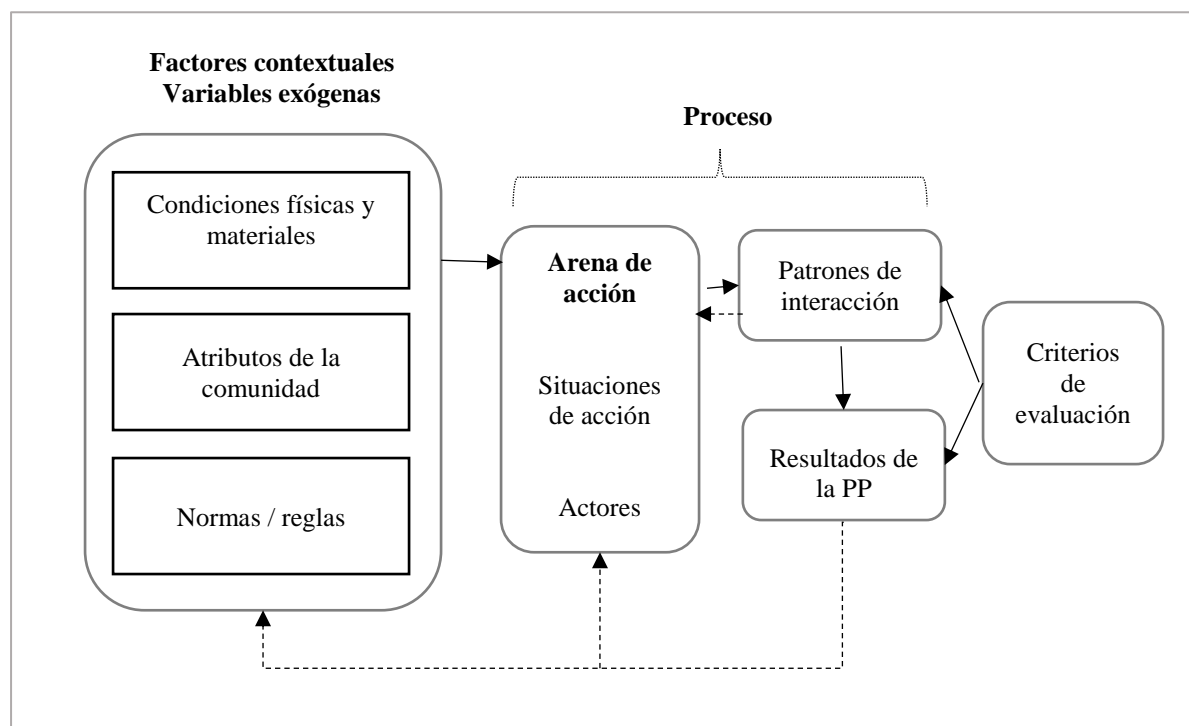
1.4.1 Orígenes del Institutional Analysis and Development (IAD)

Presentado originalmente por Kiser y Ostrom (1982) el IAD ha sido ampliamente trabajado por investigadores desde el *Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis* de la universidad de Indiana. Este marco de análisis permite entender cómo las decisiones colectivas se realizan como resultado de las interacciones entre actores quienes están influenciados por elementos contextuales. El IAD explica cómo cada uno de los elementos del modelo se relaciona con el resto de elementos y establece una guía de cómo las instituciones (reglas, normas y estrategias) influyen los intereses y las interacciones de los diferentes actores (ver Diagrama 1.3).

El modelo del IAD analiza el trabajo de las instituciones a través de un ciclo (insumo – proceso – resultado) que se retroalimenta. Los insumos son factores exógenos (variables exógenas) que insiden en el accionar de los actores y la forma de cómo enfrentan las situaciones. La interacción de los actores entre ellos en la arena de acción es el proceso y los resultados de las decisiones colectivas, mismas que se implementan y posteriormente se evalúan de acuerdo a un grupo de criterios.

Una de las características principales del modelo es la posibilidad de que las variables pueden ser consideradas a diferentes niveles de operación, tienen la característica de aplicarse a situaciones multinivel como es el caso de la política de movilidad urbana (Ostrom y Hess 2007, 44).

Diagrama 1.3. Marco de análisis IAD



Fuente: Adaptado de (Araral y Amri 2016) (Roth Deubel 2008)

Los factores contextuales (variables exógenas) se componen de tres factores. En primer lugar las condiciones físicas o materiales del bien, su naturaleza “biofísica” ya sea un bien privado, un bien público puro o un bien público común,³ cada tipo de bien se analiza de manera diferente aunque

³ La distinción entre un bien público y un bien privado radica en dos características: la **rivalidad** del consumo del bien y la **propiedad de exclusión** del bien. La rivalidad del consumo de un bien implica que frente a su utilización no puede ser usado por otra persona mientras que el consumo no rival de un bien se refiere a los casos en el que el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra. La exclusión de un bien tiene relación con el costo asociado de excluir a un agente de los beneficios de un bien público. En términos generales los bienes privados tienen la propiedad de consumo rival y de exclusión, mientras que, los bienes públicos que se caracterizan por el consumo no rival y la imposibilidad de exclusión son bienes públicos puros. Sin embargo existen bienes que tienen una propiedad pero no la otra. Así, hay bienes cuyo consumo es no rival pero existe la posibilidad de exclusión. Un bien público puro es aquel cuyo coste marginal de suministrarlo a una persona adicional es cero y en el que es imposible impedir que la gente reciba el bien. Sin embargo, muchos de los bienes públicos suministrados por el Estado no son bienes públicos puros en el sentido de la definición anterior.

Los bienes suministrados por el Estado cuyo coste marginal de suministrarlo a más personas es alto se denominan bienes privados suministrados por el Estado. En este sentido tanto la educación como la salud son bienes privados suministrados por el Estado de acuerdo a la definición realizada anteriormente. Frente a la pregunta de ¿Por qué la provisión de bienes privados se realiza a través del Estado? La respuesta suele justificarse a partir de principios de distribución de la riqueza y reducción de brechas entre grupos.

Así cuando el consumo de un bien por parte de cada persona tiene un coste marginal y si, el costo asociado de gestionar el sistema de precios es muy alto, suele ser más eficiente que los suministre el Estado y que se financie mediante impuestos generales. Frente a la inexistencia de cobro por el suministro de un bien por parte del Estado existe en consecuencia un consumo excesivo y los Gobiernos buscan la manera de restringir su consumo mediante

los bienes comunes se analizan a través del “dilema del prisionero” a través de la teoría de la “tragedia de los comunes”

En segundo lugar, los atributos de la comunidad incluyen la presencia o ausencia de valores colectivos como por ejemplo la confianza, la reciprocidad, entendimiento común, capital social y repertorio cultural.

Finalmente, la evaluación de las reglas seguidas por la comunidad, ya sean estas formales e informales, se realiza en función de los siguientes aspectos: i) posición (reglas que establecen quien puede liderar o no); ii) límites (normas que establecen requisitos de pertenencia o no a la comunidad); iii) autoridad (qué poderes tienen líderes y ejecutores); iv) agregación (cómo se consolidan los insumos que provienen desde los miembros de la comunidad); v) alcance (límites de extracción o aprovechamiento de los recursos comunes); vi) información (tipo de información pública o restringida); vii) pagos (alcance de beneficios y penalidades).

1.4.2 Factores contextuales, variables exógenas

- Condiciones físicas y materiales

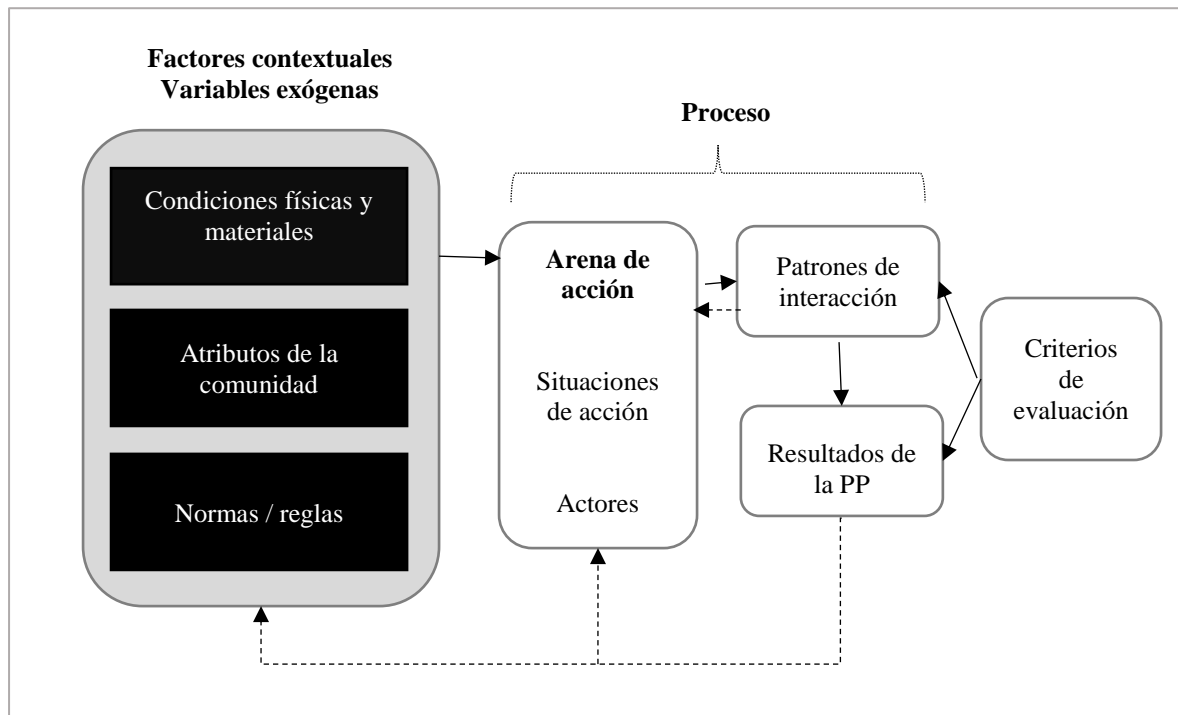
Para Ostrom y Hess (2007) las **condiciones físicas y materiales** tienen incidencia directa en cómo una comunidad toma sus decisiones, elabora sus reglas y diseña sus políticas. En este sentido, las condiciones ambientales (entorno), las restricciones estructurales así como el acceso a la tecnología determina las posibilidades y limitaciones para el análisis de la política. Para el caso de la política de movilidad urbana, las características geográficas y demográficas de la aplicación práctica de la política, los límites y el acceso a recursos de todo tipo (financieros, humano, tecnológico, entre otros) determinan cómo se enfrenta la construcción de la agenda de política.

Debido a la complejidad que puede suponer este tipo de análisis, se sugiere distribuirlo de acuerdo a las siguientes categorías: i) facilidades; ii) artefactos, e iii) ideas.

los sistemas de racionamiento, uno de ellos es el sistema de precios. Otro de los sistemas de racionamiento de los bienes privados provistos por el Estado es la provisión uniforme del bien y consiste en suministrar la misma cantidad de bien a todo el mundo. Lo antes señalado es el principal inconveniente de la provisión pública de bienes privados, no permite adaptar la oferta del bien a las diferentes necesidades y deseos de los ciudadanos. Un tercer método que suele utilizar el estado para racionar la provisión de bien es la cola, obliga a pagar a los demandantes en forma de tiempos de espera (Stiglitz 2000, 151-163).

Se entiende por **facilidades** al contenedor de los artefactos. Para el caso de la política de movilidad urbana, las facilidades tradicionales han sido las cooperativas de transporte público operadas por privados. Posteriormente las ciudades han organizado la provisión del servicio a través de la organización de un sistema de transporte público. En la actualidad, las facilidades son los sistemas integrados que tienen como objetivo brindar un sistema de transporte multimodal y con un sistema tarifario centralizado. Estas facilidades tienen límites o restricciones, como por ejemplo limitación para el trazado de rutas de transporte o espacio en las unidades de transporte, otro ejemplo sería restricciones de financiamiento. El IAD requiere que estos límites se especifiquen claramente (Ostrom y Hess, A Framework for Analyzing the Knowledge Commons 2007, 47).

Diagrama 1.4. Factores contextuales IAD



Fuente: Adaptado de (Araral y Amri 2016) (Roth Deubel 2008)

Los artefactos son unidades observables y discretas,⁴ representan la materialización de las ideas. En este sentido se puede hacer referencia a los estudios de rutas de transporte, a las soluciones tecnológicas, a las encuestas de origen y destino, a los conteos de pasajeros, por nombrar algunos

⁴ Unidades discretas tienen valor de 1 ó 0.

ejemplos. Las ideas son el resultado de un pensamiento coherente, imágenes mentales, visiones creativas e información innovativa.

- Atributos de la comunidad

Mientras más compleja es la comunidad relacionada con la política debe ser segmentada con el objetivo de analizar los atributos de la comunidad. Ostrom y Hess sugieren un esquema para el análisis de la provisión de un servicio masivo de información que puede ser replicado a grandes rasgos para la provisión de la política de movilidad urbana. Así se puede dividir la información relativa a la comunidad en: **usuarios, proveedores y hacedores de política**. Para el caso de la política de movilidad urbana, los proveedores son el grupo más heterogéneo y amplio en el análisis puesto que incluye a los proveedores públicos, proveedores privados quienes tienen características muy disímiles, se puede nombrar por ejemplo los proveedores regulados de lo no regulados. A pesar de lo dicho, existe dentro de la comunidad de usuarios características específicas que deben ser establecidas, como por ejemplo la situación de los peatones frente a los usuarios de transporte privado y público.

Por otro lado, las autoras sugieren que se analice el nivel de anidamiento entre los proveedores y los hacedores de política, el tipo de relacionamiento en los diferentes niveles. Para el caso de la política de movilidad urbana esa relación además abarca conceptos de gobernanza de la política puesto que es una política multinivel pero también se deben estudiar aspectos como la regulación, la pertenencia, financiamiento, entre otros temas.

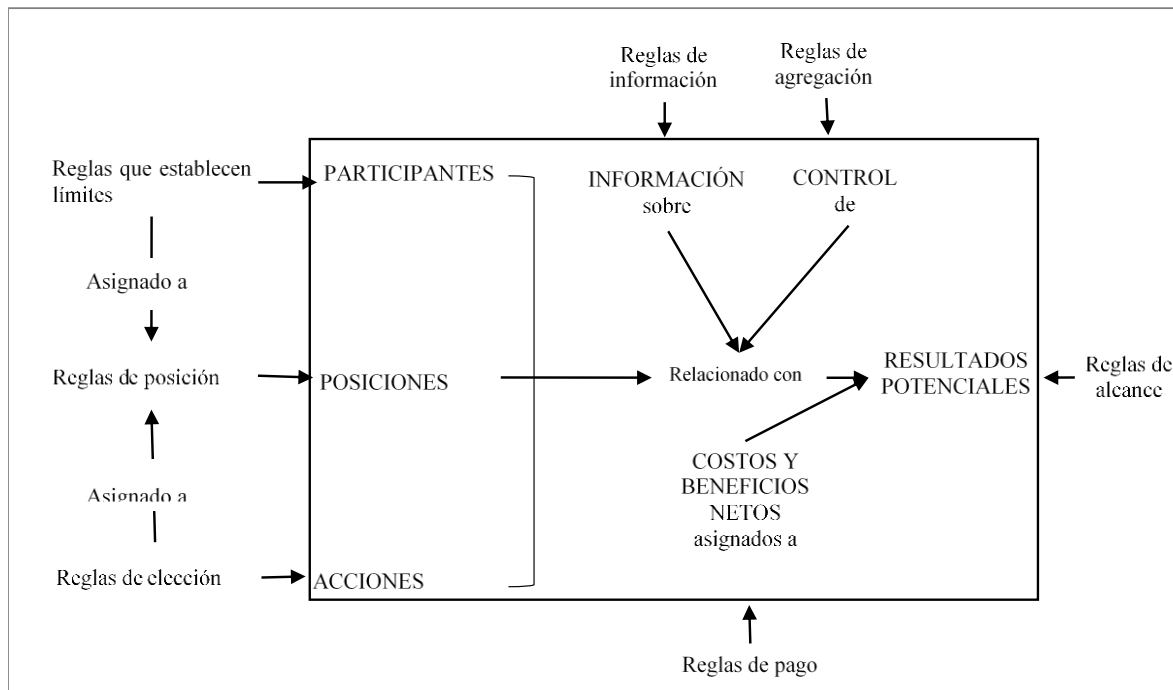
- Normas y reglas de uso

Para Crawford y Ostrom (2005) las reglas son entendimientos normativos compartidos sobre los que un participante, en una posición puede, no puede o debe hacer en una situación particular las cuales están acompañadas por sanciones por no cumplimiento. Elinor Ostrom en el libro *Understanding Institutional Diversity* (2005) propone un esquema de clasificación de reglas con el objetivo de construir un cuerpo acumulado de conceptos asociados a las reglas que permitan testear empíricamente el comportamiento humano y los resultados de la política en situaciones estructuradas de manera diversa. El método consiste en clasificar las reglas de acuerdo a: i) enfoque horizontal; y, ii) enfoque vertical.

La clasificación de reglas de acuerdo a su objetivo es el método que Ostrom propone como el enfoque horizontal de clasificación (Ver Tabla 1.4.).

El Diagrama 1.5 muestra las relaciones de los diferentes componentes de la situación de acción y obliga al investigador a identificar siete tipos distintos de reglas: límites, reglas de posición, reglas de selección, reglas de información, reglas de agregación, reglas de alcance y reglas de pago.

Diagrama 1.5. Enfoque horizontal: clasificación de reglas de acuerdo a su objetivo



Fuente: (Ostrom 2005, 189)

Tabla 1.4. Enfoque horizontal, descripción de reglas de acuerdo a su objetivo

Tipo de regla	Descripción
Regla de posición	La posición establece la relación entre los participantes y las acciones autorizadas. Implica un escalafón de reglas que se explican por el número de posiciones y la autoridad establecida de manera relativa dentro de la institución. Generalmente existen parámetros del número máximo de posiciones así como un número mínimo.
Reglas que establecen límites	Llamadas como reglas de entrada y salida definen: <ul style="list-style-type: none"> i) Quién es elegible para una determinada posición ii) Proceso que determina cómo los participantes acceden a una posición iii) Cuándo un individuo deja una posición
Reglas de elección	Las reglas de elección especifican lo que un participante que ocupa una posición debe, no debe o puede hacer en una situación particular en un proceso de decisión a la luz de las condiciones existentes. Este tipo de reglas suelen ser importantes en los juegos legislativos.
Reglas de agregación	Determinan si se requiere la decisión de un solo participante o de múltiples participantes antes de una acción en el proceso de decisión. En situaciones de acción colectiva, múltiples participantes controlan conjuntamente qué acciones se tomarán en los nodos del árbol de decisiones. A pesar que la decisión está sujeta al control conjunto de los miembros de una legislatura, los participantes individuales afectan esa decisión mediante la emisión de votos que luego se agregan mediante una regla de agregación.
Reglas de información	Afectan el nivel de información disponible para los participantes. Autorizan canales de flujo de información entre los participantes. Establecen las obligaciones permisos o prohibiciones de comunicación a los participantes. En posiciones de nodos inclusive se establece el lenguaje y forma en que debe llevarse la comunicación. Se da importancia sobre la generación de información sobre las acciones pasadas de los participantes para establecer los niveles de confianza a los participantes.

Reglas de pago	Las reglas de pago asignan recompensas o sanciones externas a acciones que han sido tomadas o a lecturas particulares sobre las variables de estado del resultado. Por ejemplo reglas de pago a los directivos de empresas concesionadas por el estado.
Reglas de alcance	Afectan el espacio del resultado, establecen el alcance de las variables y delimitan su interpretación.

Fuente: (Ostrom 2005, cap. 7)

Por otro lado, el enfoque vertical establece que, en el marco del IAD, las relaciones autoritativas se producen en situaciones de elección colectiva o elección constitucional. Así por ejemplo, el enfoque vertical reconoce, por ejemplo, que las reglas operacionales están anidadas por niveles. Los participantes en situaciones operacionales están directamente afectados por las reglas operativas que estructuran lo que deben, no deben o pueden ser. Estas normas se elaboraron en una situación de elección colectiva estructurada. En este sentido, las reglas de elección colectiva fueron elaboradas en una situación constitucional. Este tipo de arreglos no sólo están presentes en el gobierno, sino que además se aplican entre particulares así como dentro de una variedad de arreglos gubernamentales de toma de decisiones.

Así, en virtud de arreglos contractuales, las personas pueden participar en un acuerdo mutuamente aceptable para redefinir y alterar las relaciones jurídicas a fin de lograr los objetivos y alcanzar el interés mutuo. Ostrom además sostiene que los individuos pasan de manera voluntaria de un esquema de relación horizontal a vertical, puesto que los arreglos gubernamentales, inherentes a las operaciones de los tribunales, agencias ejecutivas y órganos legislativos permiten alterar relaciones jurídicas con el fin de lograr algunos resultados que pueden hacerse a través de esas estructuras de decisión (Ostrom 2005, 215).

1.4.3 Arena de acción

La arena de acción es el espacio donde los actores toman decisiones en una situación específica (entorno, especificidades comunitarias e institucionales) que darán como producto final un resultado luego de diferentes patrones de interacción (ver Diagrama 1.6). Ostrom identifica como típicas las siguientes arenas de acción:

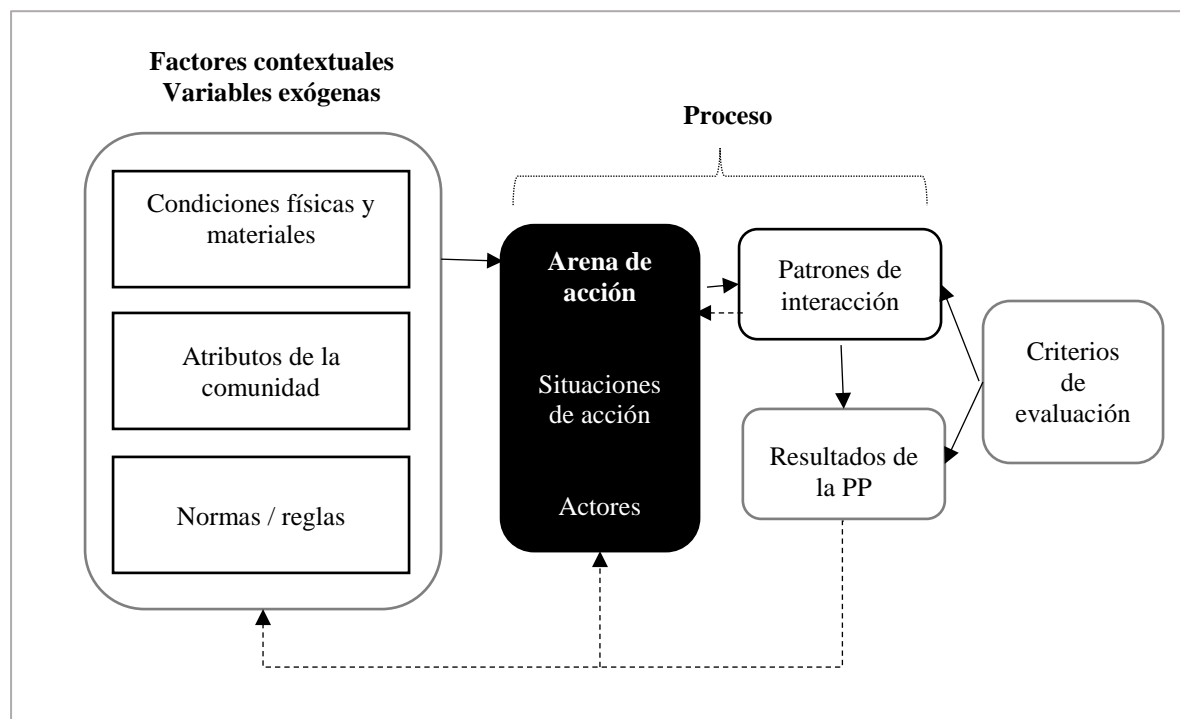
- a) Compradores y vendedores que intercambian bienes en un mercado;

- b) Legisladores que tomen decisiones legislativas sobre leyes futuras;
- c) Políticos poderosos negociando la asignación de apoyo público;
- d) Usuarios de un recurso común que explota sus recursos (como peces, agua o madera);
- e) Jefes de Estado que negocian un tratado internacional (Ostrom 2005, 32) (Ostrom y Hess 2007, 53).

En este marco, la política de movilidad urbana se desarrolla en una arena de acción tipo b) y c). Para la autora, las arenas de acción pueden darse en varios ámbitos y bajo distintos niveles de reglas que establezcan niveles de decisión. Así, la arena de acción puede darse en un espacio de elección operativa, colectiva o de elección constitucional, pero también puede darse en varios niveles de gobierno, ya sea éste local, nacional, regional o global. En este sentido y a decir de Ostrom, la arena de acción es el campo de estudio del cambio institucional como problema de política.

Para el IAD la situación de la acción se centra en cómo las personas cooperan o no cooperan entre sí en diversas circunstancias. El trabajo consiste en identificar a los actores específicos y las funciones que desempeñan dentro de una situación determinada.

Diagrama 1.6. Arena de acción y patrones de interacción IAD



Fuente: (Araral y Amri 2016) (Roth Deubel 2008)

Para Ostrom, el trabajo de análisis debe tener como corolario los siguiente:

- Identificación de los participantes específicos y sus funciones dentro de la situación analizada
- Examinar las acciones tomadas y las alternativas existentes a la decisión tomada así como analizar cómo las acciones afectan a los resultados finales.
- Se debe establecer ¿Cuánto control tiene cada actor? ¿cuánta información tienen sobre la situación?
- Dilemas de corto y largo plazo, y finalmente se debe establecer si son posibles diferentes tipos de resultados.
- Debe haber un análisis de los costos y beneficios de la decisión tomada.

El IAD hace hincapie en la necesidad de entender cuáles son los incentivos de los diferentes actores y cómo los enfrentan en una situación específica.

Como lo menciona Araral y Amri (2016) el IAD no ha sido sistemáticamente utilizado para el estudio del *agenda setting*, razón por la cual se presenta a continuación una comparación del análisis del estudio de actores propuesto por Ostrom (2005), Kingdon (2014) y Zahariadis (2016).

Tabla 1.5. Variables utilizadas para análisis de actores entre IAD y agenda setting

Variables	Ostrom	Kingdon	Zahariadis
Grupo, número de de participantes	X	X	
Posición ocupada por los participantes	X	X (importancia relativa de la participantes) (recursos) Empresarios de la política	X (asimila a proximidad)
Resultados potenciales	X		X (asimila a proximidad)
Acciones posibles (estrategias) en función	X	X (incidencia)	

de los resultados esperados			
Control del actor en relación a su función	X	X (recursos)	X (asimila al poder)
Acceso a información por parte de los actores	X		
Análisis de costos y beneficios (incentivos o desincentivos) a acciones o resultados	X		X (asimila a proximidad)

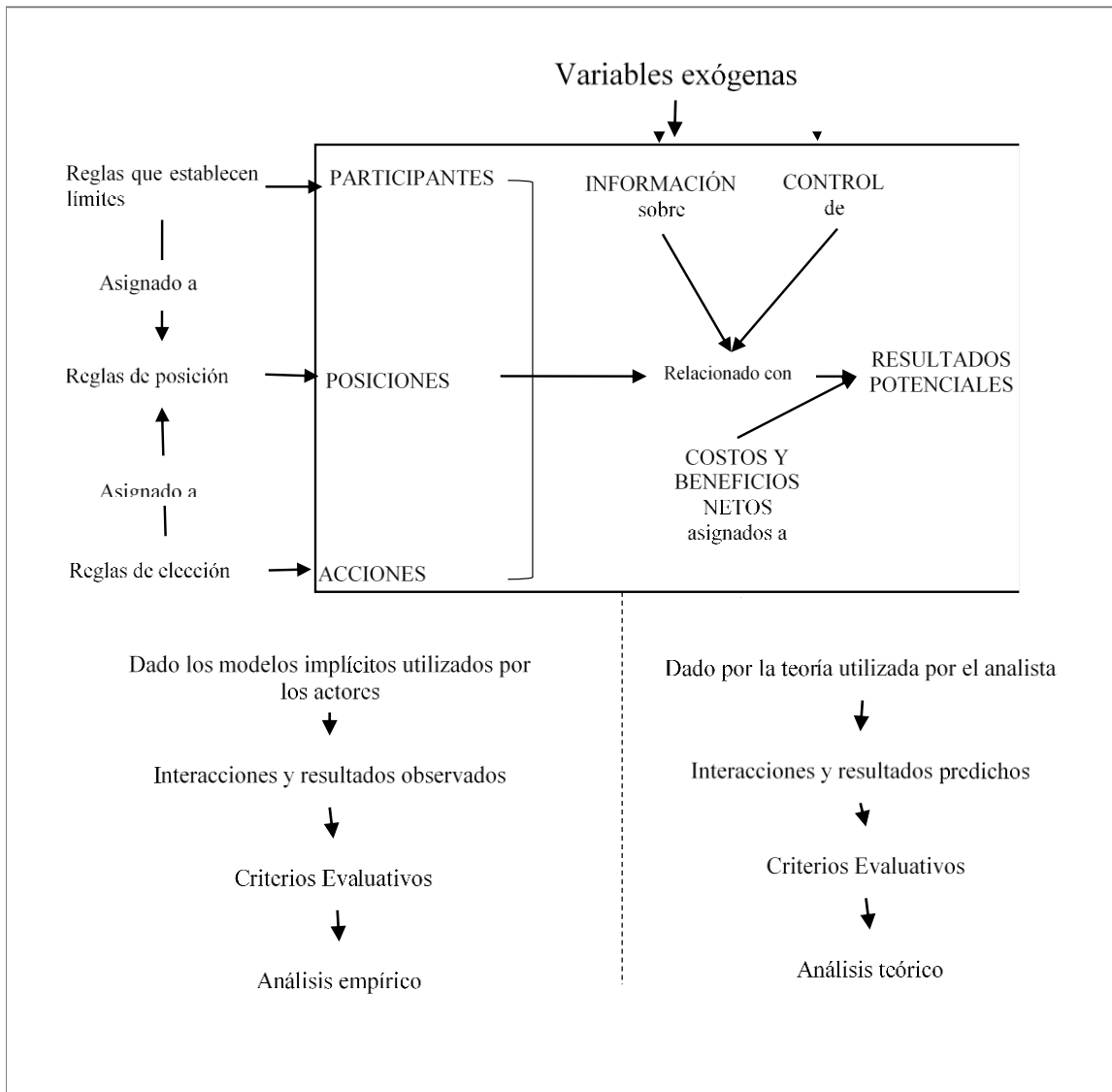
Fuente: (Kingdon 2014) (N. Zahariadis 2016) (Ostrom 2005)

Como se observa anteriormente (Tabla 5) , no existe una omisión por parte del IAD en relación al estudio del *agenda setting* tal como es planteado por el modelo del *Multiple Streams* (Kingdon) o como lo propone Zahariadis a través de un modelo general de análisis del *agenda setting*. De hecho las variables que toma Ostrom para el análisis de actores puede ser más exhaustivo en términos del análisis de incentivos y descincentivos así como de acceso a información. El enfoque de Variables Múltiples complementa el análisis de actores al hacer explícita la necesidad de indentificar a los empresarios de la política.

1.4.4 Patrones de interacción

Ostrom hace explícito el patrón de interacción a partir del Diagrama 1.7 que muestra la estructura interna de la situación de acción.

Diagrama 1.7. Estructura interna de una situación de interacción



Fuente: (Ostrom 2005, 33)

Además de la estructura interna, ya sea que la situación se produzca un número finito de veces o indefinidamente, la estrategia de los individuos afecta el resultado. Tanto el número de participantes como las posiciones de los mismos pueden variar. Sin embargo, frente a unas reglas de juego claras, las posiciones de acción así como las acciones potenciales de los participantes, existen potenciales resultados factibles en mayor o menor medida. El conjunto de acciones disponibles representa los medios. En este contexto, los participantes tienen que lograr resultados particulares en un contexto el cual existe información, aunque no siempre ésta sea completa.

Cabe destacar que si los participantes se encuentran en la misma situación, los costos y beneficios asignados así como los resultados pueden ser considerados como incentivos externos que tienen incidencia en la elección y la estrategia de los participantes para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, no siempre todos los actores están en situaciones similares. Hay situaciones en las cuales los actores se encuentran en posiciones desventajosas, por lo que hay actores con poder sobre otros actores.

En este sentido, en sociedades abiertas, los actores pueden afectar la estructura si logran cambiar repetidamente sus situaciones de acción, para hacerlo utilizan estrategias más profundas. Ostrom hace mención de la elección colectiva o elección constitucional, situación que genera cambios en las reglas de otras situaciones de acción. En sociedades cerradas, los individuos tienen pocas oportunidades de cambiar las reglas a nivel operacional.

Todo lo antes señalado puede ser aplicado a través de herramientas como la teoría de juegos, ya sea a través de su versión simple como a través de árboles de juegos completo altamente estructurados.

1.5 Alineación metodológica para el análisis de la agenda de política pública aplicada al caso de la movilidad urbana en el Distrito Metropolitano de Quito

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo el estudio del cambio de agenda como un problema de la política pública aplicado a un caso único, la política de movilidad en el DMQ. La señalada política tiene como una de sus características principales la necesidad de una fuerte inversión, y que se desarrolla en múltiples niveles de gobierno, con la concurrencia de diversos actores. Adicionalmente, el caso de estudio permite además el análisis de la interacción entre intereses e instituciones.

Específicamente, y como se había descrito, el presente trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación: **¿Cómo inciden los intereses y las instituciones en el cambio de agenda de la política de movilidad urbana?** tomando como estudio de caso la política de movilidad urbana de Quito entre el año 1993 y el año 2015. La hipótesis de trabajo asumida es que, desde el año de 1993 al año 2015, el cambio de agenda de política de movilidad urbana en la ciudad de Quito ha sido incremental y que su cambio se explicaría porque los intereses de los actores relevantes han primado sobre las instituciones.

Así, la propuesta de modelo de análisis de la presente investigación es el *Institutional Analysis and Development* (IAD), modelo que analiza políticas aplicadas en diferentes niveles y las interacciones de actores para la toma de decisiones. La ampliación del modelo parte del hecho que se incluye el concepto de empresarios de la política

El IAD busca entender cómo las diferentes reglas afectan el comportamiento de los individuos frente al uso de los bienes comunes. La predicción del comportamiento de los actores depende de los supuestos establecidos para el efecto. En este sentido se requiere conocer las preferencias individuales, la manera de cómo adquiere, procesa, retiene y utiliza la información, sus criterios de selección y los recursos con los que cuenta (Ostrom, Gardner y Walker 1994, 33).

De acuerdo a la teoría económica, bajo el supuesto de un comportamiento racional, las preferencias dependen de cómo los bienes y servicios satisfacen las diferentes necesidades de los consumidores teniendo en cuenta sus respectivas restricciones presupuestarias y una función de utilidad.

Para efecto de la presente investigación, los actores son líderes políticos a nivel local o nacional y era menester buscar una aproximación teórica que tenga como objetivo predecir su comportamiento dentro de la fijación y el cambio de agenda de política.

El modelo del IAD implica la utilización de la teoría de juegos para su análisis, sin embargo Ostrom deja abierta la definición de cómo aplicar la teoría de juegos. La teoría de juegos abarca varias posibilidades. Por ejemplo, ¿es un juego simultáneo o es un juego extendido? La respuesta depende del problema analizado. Para este caso específico se necesita un modelo que utilice la teoría de juegos pero que además se adapte al problema de investigación, tomadores de decisión con poder de definir una agenda de política.

A lo antes señalado cabe indicar que se complementa el IAD con el Modelo de Corrientes Múltiples desarrollado por Kingdon para el análisis de fijación de agenda de política, especialmente a partir del concepto de “empresario de la política”. A pesar que el Modelo de Corrientes Múltiples fue desarrollado a partir del estudio de temas locales, su aplicación esencial ha sido en función de métodos cualitativos y explica grandes cambios en la fijación de agenda, aunque no necesariamente ha sido utilizado para el análisis de cambios incrementales.

A pesar de lo dicho, actualmente existe un desarrollo teórico que utiliza el Modelo de Corrientes Múltiples para el análisis institucional de la fijación de agenda de política (Travis y Zahariadis

2002) (Zohlnhöfer, Herweg y Huß 2015) (Araral y Amri 2016) (N. Zahariadis 2016), el cual complementa el análisis institucional de fijación de agenda con los principales aportes conceptuales de Kingdon, es decir, la existencia de corrientes múltiples en el proceso de decisión así como la existencia de empresarios de la política.

Como se mencionó anteriormente, el Modelo de Corrientes Múltiples propone que en la confluencia de las tres corrientes (problema, política y políticas) con el apoyo de los empresarios de la política en un espacio simultáneo que Kingdon denomina “ventana de oportunidad”, se toman decisiones y un problema puede ser inscrito en las agendas institucionales. En esta ventana de oportunidad, los empresarios de la política deben ser capaces de promover la solución considerada como tal a un problema que ha sido previamente analizado (Travis y Zahariadis 2002, 497).

Travis y Zahariadis (2002), en el análisis de la política internacional de los Estados Unidos, hacen modificaciones pequeñas al modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon para incorporar el análisis institucional a la fijación de agenda. Por un lado amplían el ámbito del estudio al incluir el proceso de decisión y no sólo el apareamiento de los temas en la agenda como punto de partida, y por otro lado, disminuyen el papel de los empresarios de la política por considerarlos menos influyentes en negociaciones internacionales que en los temas de ámbito local. Finalmente los autores incorporan el elemento de la inercia en el análisis a partir de los estudios realizados por Rose y Davies (1994) en los presupuestos de diferentes programas gubernamentales. Los mencionados estudios demuestran cómo existe inercia en algunos elementos de los programas estatales que no acompañan de la misma manera la dinámica de las políticas. Un ejemplo de lo antes señalado es el presupuesto estatal que generalmente se calcula en función histórica, por tanto tiene un grado de inercia que se explica por $t-1$. Aplicando un modelo de regresión, los autores concluyen que es posible utilizar el modelo de Corrientes Múltiples utilizando metodología cuantitativa, que la ampliación de los conceptos permite explicar problemas de política que van más allá que los problemas de ámbito local, y, la conclusión más importante radica en que es posible aplicar el modelo de Kingdon a un problema de cambio política de tipo incremental.

Zohlnhöfer, Herweg y Huß (2015) asumen la posibilidad de aplicar el modelo de las Corrientes Múltiples a otros ámbitos políticos más allá del estudiado por Kingdon, quien se centra

especialmente en la política de los Estados Unidos, haciendo referencia a los estudios de (Travis y Zahariadis 2002) (Carney 2009) y otros. Los autores muestran que ampliando el espectro de la aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples más allá del *agenda setting* hacia el proceso de decisión, se requiere incluir un análisis institucional que permita explicar de mejor manera el contexto. En este sentido, los autores plantean incluir en el modelo la propuesta de Tsebelis, los jugadores con veto (Tsebelis 2006) (Tsebelis y Garrett 1997) dentro del análisis de Corrientes Múltiples y así incluir el análisis institucional requerido en el proceso de decisión. Los autores consideran únicamente instituciones formales y adoptan la propuesta de Zahariadis (1992) de fusionar el *agenda setting* con el proceso de decisión en un solo momento. De esta manera la lógica del modelo de Corrientes Múltiples queda intacto y es posible incluir el análisis institucional.

Como se señaló anteriormente, el IAD establece que la toma de decisión es a través de la aplicación de teoría de juegos, pero no hay un desarrollo especial en relación de cómo se puede aplicar la teoría de juegos para su análisis e interpretación de los hechos.

1.5.1 Método y técnica

La investigación responderá a un análisis histórico, legal y de la acción durante el período analizado (1993 a 2015). El período de tiempo se justifica por el hecho que, a partir de 1993, la ciudad de Quito fue declarada como Distrito Metropolitano y, entre otras atribuciones, tuvo la delegación de la competencia de transporte que antes era una competencia a nivel de gobierno central. La definición del año 2015 se realizó por el hecho que fue en ese año que la administración municipal puede o no aceptar continuar con la licitación para la contratación del metro de Quito.

Adicionalmente, la política de movilidad urbana requiere de grandes inversiones, es decir que su análisis no puede ser realizado en temporalidades cortas, ya que, la toma de decisiones y posteriormente su implementación, están restringidas por el financiamiento y sujetas a la negociación entre diferentes actores de diferentes niveles de gobierno, es decir, es una política multiactor y multinivel en un entorno institucional cambiante a lo largo del período de análisis.

En este punto fue necesario delimitar el alcance de la investigación. Si bien es cierto la política de movilidad urbana es multiactor y multinivel, se definió que la interacción entre actores se circunscribiría únicamente a la relación entre la autoridad municipal y el Concejo Metropolitano

en un contexto institucional cambiante por el entorno nacional y con repercusiones a nivel local. La definición se tomó por varias razones, en especial porque le corresponde al Concejo Metropolitano aprobar el presupuesto municipal que no es sino un reflejo de la política y la gestión. Se deja de lado la relación con actores con intereses específicos como el sector del transporte, la construcción, por mencionar algunos.

Además de lo ya señalado, esta definición se toma por el hecho de que existen varias investigaciones relacionadas con ingeniería del transporte pero pocos estudios de análisis institucional. De hecho los pocos estudios existentes son registrados en la década de los ochenta y no hay una actualización de la información presentada. Es decir que sólo la sistematización de información actualizada de las empresas, número de unidades, dueños, inversiones, entre otros temas es una investigación en sí misma. Cabe destacar que no se encontraron muchos estudios que describan la relación del sector de los transportistas con el Municipio de Quito y muy poco que analicen la relación institucional. A lo ya descrito, se debe recalcar la dificultad del acceso a la información existente en un período extenso de tiempo, y por la restricción de tiempo para la investigación. Se sugiere que este tema sea sujeto de investigaciones adicionales.

En este aspecto se plantean dos subtemas:

Tabla 1.6. Subpreguntas de investigación

SUBTEMAS	Pregunta de investigación
Periodización de la política de movilidad urbana en el DMQ	¿Cuáles son las características de los actores y cómo son las interacciones entre la autoridad municipal y el Consejo Metropolitano en el DMQ en el período 1993 -2015?
Identificación de intereses y su forma de presentarse en la definición de la agenda de política de movilidad urbana en el DMQ	¿Cambia la función de utilidad en los diferentes períodos analizados?

Fuente: Producto de la investigación

Para este análisis se hizo revisión de la literatura existente del Concejo Metropolitano de Quito. Como ya se señaló, se recalca que no existen muchos estudios que analicen efectivamente a la

instancia legislativa del Distrito Metropolitano de Quito, de hecho fue difícil armar la base de datos de los concejales desde el año de 1993 identificándolos por partido político, permanencia y administración.

En cuanto a las discusiones al interior del Consejo Metropolitano se utilizaron las actas de las sesiones que transcriben literalmente la participación de todos los concejales y otros actores en las sesiones ordinarias y extraordinarias. Se revisaron las actas disponibles y se filtró la información de aquellas donde se trató el tema de la política de movilidad urbana.

Se acudió a notas de prensa con el objetivo de cotejar fechas y períodos de ejecución, sin embargo fue necesario contrastar toda la información con entrevistas. Existe muy poca investigación del Concejo Metropolitano de Quito, lo cual sugiere que es un tema importante a considerarse posteriormente.

De forma paralela se levantó la información legal e institucional que rige la política de movilidad urbana. Se trató de evidenciar los cambios institucionales como producto de los cambios normativos y cómo esos cambios fueron percibidos por el Concejo y la máxima autoridad.

Como se mencionó, luego de reconstruir la base de datos de concejales por período, y al existir pocos estudios disponibles sobre el Consejo Metropolitano de Quito fue necesario realizar entrevistas semi estructuradas a autoridades y concejales que fueron identificados como actores clave.

La identificación de los actores claves se realizó a partir del levantamiento de la base de datos de concejales por partido político y por período de funciones de acuerdo a la administración municipal. De igual manera se identificó a los concejales que tuvieron mayor presencia en los temas relacionados con la política de movilidad urbana a lo largo de los diferentes períodos de alcaldes de la ciudad, otras veces porque fueron responsables directos de la gestión o definición de la política de movilidad. Existen entrevistas que se hicieron al mismo actor en diferentes puntos en el tiempo. A todos los entrevistados se hizo la misma pregunta sobre su voluntad de ser citados o de permanecer anónimos. Todas las entrevistas tienen respaldo magnético, sin embargo hay entrevistas que fueron realizadas como método de confirmación, y, en algunos casos, inclusive fueron conversaciones en las cuales expresamente se solicitó que no se hagan públicas ni se utilicen directamente en el estudio de investigación.

En cuanto a la definición de la función de utilidad, era necesario identificar a grandes rasgos los intereses por parte de los actores y sistematizar la información de acuerdo a una propuesta específica. Este ejercicio de cómo se identifican los intereses de los concejales se hizo a partir de la propuesta de Zahariadis (2016) (Ver Diagrama 1.1)

Finalmente, y con el objetivo de corroborar el cambio de la agenda se verifica en el presupuesto municipal cómo se evidencian los intereses ciudadanos a través de la asignación específica de recursos para los temas estudiados y cómo esa asignación varía en el tiempo.

Para este caso específico se necesita un modelo que utilice la teoría de juegos pero que además se adapte al problema de investigación, tomadores de decisión con poder de definir una agenda de política. En este punto, se definió como modelo la propuesta de Stein y otros (2006), quien define un modelo de análisis a través de la Formación de Políticas Públicas que identifica la interacción entre actores, instituciones e intereses.

La propuesta de Stein parte de la premisa que las políticas públicas expresan de manera concreta las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno. Trabaja alrededor de juegos, inscritos en la teoría de juegos, en los que, los actores políticos persiguen sus propios objetivos independientemente de la base política que los sustenta (Stein, y otros 2006). Por otro lado, los autores sostienen que el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas sino que también le da el sentido normativo y contenido valorativo a las políticas en su papel de vehículo de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad.

Scartacini por otro lado, analiza la Formación de las Políticas Públicas a través de la introducción del jugador con veto (Scartascini , Stein y Tommasi 2008). Resume las principales predicciones de estos enfoques de jugadores con veto en dos proposiciones, que establecemos como hipótesis. La Propuesta 1 (Teoría del jugador con veto): sugiere que una política más decisiva debe ser necesariamente menos resuelta (Haggard y Mc Cubbins, p. 6) o dicho de otra manera que es menos complicado resolver una política cuando existen menos actores con poder de veto. Por otro lado, la Propuesta 2 (Teoría del jugador con veto): a medida que aumenta el número efectivo de vetos, la política se vuelve más resuelta y menos decisiva (Haggard y Mc Cubbins, p. 27). O

de manera equivalente: muchos jugadores con veto hacen que los cambios significativos de política sean difíciles o imposibles (Tsebelis 2002, p. XV).

1.5.2 El papel de la cooperación

De acuerdo a Stein y otros (2006) hay ciertos aspectos importantes de las políticas públicas que dependen fundamentalmente de la habilidad que tienen los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y para asegurar su cumplimiento, esto es, de su habilidad para cooperar. En entornos políticos que facilitan tales acuerdos, las políticas públicas tienden a ser de mejor calidad, menos a los shocks políticos y más adaptables a las condiciones económicas y sociales cambiantes. Por el contrario, en entornos que dificultan la cooperación, las políticas serán muy inestables (sujetas a vaivenes políticos) o muy inflexibles (incapaces de adaptarse a los shocks socioeconómicos), estarán mal coordinadas y las inversiones en las capacidades del Estado serán menores (Stein, y otros 2006).

Tabla 1.7. Entornos políticos

Características	Descripción
Existen tecnología de agregación	Cantidad de actores que influyen directamente el juego de formulación de políticas es relativamente pequeña
Escenarios Institucionalizados	Reglas de juego claras para intercambio político
Horizontes temporales de actores clave	Horizonte temporal de largo plazo
Cumplimiento de la política	Institucionalidad que asegure su cumplimiento como por ejemplo una autoridad judicial independiente o una burocracia fuerte a las cuales se podrían delegar algunas políticas públicas.

Fuente: (Stein, y otros 2006)

A lo antes señalado, se debe agregar la posibilidad de que existan jugadores con poder de veto. Concepto introducido por George Tsebelis quien estudia lo que se necesita para reemplazar el statu quo. Para introducir una nueva política, una serie de actores deben aceptar el cambio

propuesto, a estos actores se los conoce como jugadores con poder de veto. Cada sistema político tiene una configuración de jugadores con poder de veto, cuya cantidad es variable. Las ideologías de estos jugadores pueden ser diferentes, cooperar puede ser más fácil o más difícil para ellos (los niveles internos de cohesión pueden variar). Estas diversas configuraciones limitan los posibles resultados que podrían reemplazar al statu quo. Un grupo particular de jugadores con poder de veto aceptará solo ciertos cambios. Si se consideran aceptables pocas políticas para reemplazar al statu quo, va a ser difícil cambiar la política vigente, es decir, esta política será muy estable.

1.5.3 Actores protagónicos e interacciones

Un punto de partida conveniente se relaciona con la interacción entre dos actores, que desempeñan un papel protagónico en la formulación de políticas. Stein y otros (2006) analizan la relación del presidente del Ejecutivo y el Congreso Nacional. El análisis parte de la capacidad que tiene el presidente para lograr que el Congreso apruebe su programa de gobierno. Las razones obvias para iniciar el señalado análisis radica en el hecho que los presidentes definen el programa de gobierno en la mayoría de las reformas recientes emprendidas en América Latina. Segundo, las reglas de participación legislativa en la mayoría de los países latinoamericanos dotan formalmente a los presidentes de prerrogativas que los ayudan a conducir el PFP. Tercero, dado que los presidentes son elegidos por ciudadanos de toda la nación, suelen tener intereses más afines a los bienes públicos nacionales que los legisladores. (Sin embargo, también los presidentes pueden tener incentivos para desviarse del interés público). La incapacidad de los presidentes para llevar adelante sus programas de gobierno se ha ubicado en el centro de un acalorado debate sobre los méritos de las democracias presidenciales frente a los sistemas parlamentarios, donde se funden las responsabilidades de selección y gobierno de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Varios estudiosos han expresado preocupación sobre la capacidad de los presidentes para gobernar en un gobierno dividido: es decir, cuando su partido no controla la legislatura. Pero este problema va mucho más allá de una inquietud académica. América Latina ha padecido varias interrupciones de gobiernos democráticos como resultado, al menos en parte, de que los presidentes y las legislaturas no pudieran ponerse de acuerdo en torno a las políticas a adoptar. La capacidad del presidente para llevar adelante su programa de gobierno es un factor decisivo de uno de los aspectos clave de las políticas públicas que se subraya en este informe: la adaptabilidad. ¿Qué es lo que determina la capacidad del presidente para llevar a cabo su programa de gobierno? En las democracias presidenciales, uno de los ingredientes clave es la

proporción de escaños que controla el partido oficial. Si el partido del presidente controla la mayoría de los escaños en el Congreso, le resultará más fácil lograr que se apruebe su programa de gobierno, suponiendo que pueda mantener el apoyo de sus propios legisladores. Como resultado, las políticas públicas serán más adaptables, dado que los costos de transacción vinculados con un cambio de las políticas tienden a ser relativamente bajos. A su vez, el tamaño del contingente legislativo del presidente depende de la estructura del sistema de partidos y de las reglas electorales, entre otros factores.

Cabe entonces la pregunta ¿qué sucede cuando el partido del presidente no controla la legislatura?. Los presidentes tienen otros mecanismos. Pueden formar una coalición basada en el apoyo estable de otros partidos, por ejemplo, o pueden utilizar diferentes monedas de cambio para persuadir a los legisladores para que apoyen ciertas medidas legislativas, construyendo coaliciones diferentes para diferentes medidas de política. Las monedas de cambio utilizadas incluyen recompensas tales como nombramientos a cargos políticos, concesiones de políticas o cambios que beneficien a las jurisdicciones del legislador o a la base de apoyo del partido, proyectos de inversión local, transferencias presupuestarias y/o cargos públicos o contratos del Estado. Estas opciones no son mutuamente excluyentes, porque incluso en el caso de las coaliciones estables, los presidentes necesitan utilizar diferentes alicientes, como cargos en el gabinete o concesiones de políticas para formar coaliciones, o para evitar que estas se desintegren. Las coaliciones también varían en cuanto a su grado de formalidad, cohesión y durabilidad. Algunas son muy fuertes y duraderas, como en Chile, donde funcionan como partidos y han dado al gobierno una mayoría confiable en la Cámara baja. De acuerdo a Stein, algunas coaliciones, como las de Ecuador, son mucho más informales, ad hoc y de corta duración. A menudo se basan en intercambios de distintos tipos de recompensas inmediatas y focalizadas para obtener apoyo legislativo en el corto plazo. En consecuencia, las coaliciones ecuatorianas no han otorgado a los presidentes una base estable de apoyo legislativo y por ende han socavado la adaptabilidad y la estabilidad de las políticas. Ocasionalmente, estas coaliciones no duran todo el período presidencial o no ofrecen una garantía de apoyo demasiado firme. El propósito del presente trabajo es pues, adaptar, esta metodología a la interacción entre Alcalde y Concejo en el contexto del municipio de Quito, tomando como referencia el trabajo que se ha desarrollado para analizar

A manera de conclusión del presente capítulo, cómo se mencionó anteriormente, la propuesta de análisis de un problema de política pública como es el cambio de agenda, se estudia a través de un único caso que es la política de movilidad urbana en el Distrito Metropolitano de Quito en un período de tiempo que va desde el año 1993 hasta el año 2015.

Con este objetivo se utiliza el IAD como modelo de análisis puesto que permite estudiar la interacción entre intereses e instituciones en un tema específico y puntual. Sin embargo este modelo se extiende a través de la inclusión del concepto de empresarios de la política utilizado en el Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon.

La aplicación de la propuesta de análisis al caso específico de la política de movilidad urbana supone tener acceso a información que está débilmente recogida y sistematizada, por tanto se recurrió a las entrevistas y recortes de prensa para poder establecer la función de utilidad y verificar que los división del análisis por períodos. Queda claro que la investigación tiene un alcance muy específico. Se sugiere que puede considerarse como una línea de investigación que ha sido muy poco profundizada.

Capítulo 2. Factores contextuales, variables exógenas

Como se mencionó anteriormente, el presente trabajo de investigación es una propuesta de análisis de políticas públicas, que parte del *Institutional Analysis and Development* (IAD) como modelo de análisis a un caso único, en este caso, la política de movilidad urbana en el DMQ durante un período de tiempo que va desde el año 1993 hasta el 2015. Por tanto se precisa que es una investigación de análisis de políticas públicas y no de estudios urbanos.

En este marco, Ostrom y Hess (2007) muestran cómo las **condiciones físicas y materiales** tienen incidencia directa en cómo una comunidad toma sus decisiones, elabora sus reglas y diseña sus políticas. En este sentido, las condiciones ambientales (entorno), las restricciones estructurales así como el acceso a la tecnología determina las posibilidades y limitaciones para el análisis de la política.

El presente capítulo tiene por objetivo explorar los factores contextuales y las variables exógenas que explicarían el cambio de agenda de la política de movilidad urbana y la incidencia de las instituciones y los intereses en el proceso.

Elinor Ostrom plantea que es necesario analizar, como variables exógenas a la toma de decisiones de los agentes participantes en el modelo, a los atributos, a las características físicas y materiales del producto de la comunidad o el recursos común, así como las reglas de uso que afectan a la toma de decisiones por parte de los participantes (Ostrom y Hess 2007, 45). Para este análisis, la autora identifica tres ámbitos: el análisis de las características biofísicas, los atributos de la comunidad y finalmente las reglas de uso.

No obstante, y con el objetivo de realizar un análisis de políticas públicas que tenga como marco el IAD, es necesario tener un contexto general de cómo se entiende la política de movilidad urbana y su reflejo en el marco normativo en el Ecuador.

Igualmente se describen las características biofísicas del Distrito Metropolitano de Quito. En este contexto, se describe la estructura territorial del Distrito Metropolitano de Quito, se detalla cómo ha sufrido varias transformaciones producto de la migración campo ciudad y la industrialización. Este cambio demográfico ha provocado una urbanización acelerada en un período de veinte años entre la década de los setenta y noventa. Paralelamente se suscitan cambios en los usos del suelo y en la organización y funcionamiento de las actividades urbanas tanto por densificación como

por deterioro de algunas áreas de la centralidad, todo lo antes dicho, enmarcados por una emergencia de nuevos estilos de vida y patrones de consumo.

La ocupación urbana en el DMQ es heterogénea con desplazamientos del centro consolidado hacia la periferia y con varias zonas deprimidas al interior de la ciudad. El índice de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ha disminuido sistemáticamente en el DMQ y presenta mejor comportamiento que el promedio nacional. A pesar de lo dicho en el DMQ existen diferencias entre sectores la ciudad de Quito, presentándose mayor incidencia de la pobreza por consumo en los extremos de la ciudad.

Posteriormente se detallan los atributos de la comunidad, es decir se presentan las características de la demanda, la oferta y se hace una breve descripción de los tomadores de decisión.

La condición metropolitana actual de Quito ha trascendido el modelo de una ciudad compacta hacia una estructura que combina ciudad compacta y difusa en ciertos sectores. Su infraestructura, y especialmente, la infraestructura que acompaña la movilidad urbana, no ha evolucionado al ritmo que impone el crecimiento de la ciudad.

Los sistemas de transporte cubren gran parte de las áreas donde está la demanda, su limitada integración produce considerables inconvenientes en el momento de viajar y efectuar transferencias y trasbordos. Esto sucede porque hay discordancia entre la estructura vial y las condiciones demográficas y productivas del territorio. A partir del año 2000 existen más autos por habitante en la ciudad, tendencia que se ha mantenido de manera constante a partir de entonces.

La actual red de Transporte Colectivo de la ciudad de Quito comprende dos modalidades: i) la red municipal; y, ii) la convencional: conformada por los operadores de buses tradicionales con sus respectivas rutas, que a su vez se subdividen en tres tipos de servicios: servicio urbano, servicio interparroquial y servicio intraparroquial. Se estima que la cobertura del sistema alcanza un elevado porcentaje del territorio, pero la calidad del servicio se caracteriza por irregularidades en el cumplimiento de horarios, transferencias innecesarias e inadecuadas.

En términos generales, la red de transporte en el DMQ está territorialmente bien implantada con una flota renovada y una velocidad comercial media notable, además sirve a un volumen de usuarios muy importante y mayoritariamente cautivos del transporte público, sin embargo, existen varios problemas que hacen que el servicio sea deficiente. Hay un alto grado de solape

entre las distintas rutas, una sobreoferta de servicios en algunos ámbitos y escasez en otros, existencia de una flota sobredimensionada pero con horarios deficientes en cuanto al grado de cumplimiento.

Por otro lado, la legislación permite la atomización empresarial, que a su vez conlleva una cierta falta de profesionalidad en la gestión del servicio, por tanto no se consiguen economías de escala, existen dificultades para implantar elementos tecnológicos que mejoren la ejecución del servicio y se dificulta el acceso a financiamiento.

La política de movilidad urbana es que es de tipo multinivel. A nivel local, los tomadores de decisión alrededor de la política de movilidad urbana se distinguen entre el nivel estratégico (rectoría, planificación evaluación), el control y la ejecución.

Finalmente se describen las reglas de uso, tanto las reglas de elección constitucional como aquellas de elección colectiva.

2.1 Contexto general: ¿Qué se entiende por política de movilidad urbana?

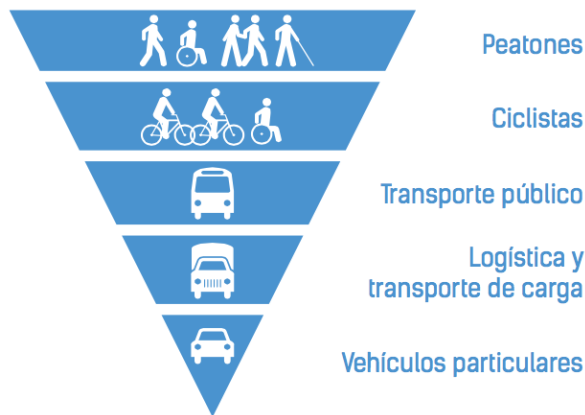
La política movilidad urbana se define como las acciones que se toman desde el gobierno para asegurar el desplazamiento tanto de personas como de mercancías bajo parámetros de equidad, sostenibilidad,⁵ accesibilidad y asequibilidad. La movilidad urbana va más allá del transporte de personas o bienes. El transporte forma parte de la movilidad urbana, sin embargo, ésta contempla todos los modos de desplazamiento y los jerarquiza, tanto en nivel de importancia relativa como de énfasis en su aplicación.

El *Institute for Transportation and Development Policy (ITDP)* plantea que una política de movilidad urbana debería promover la prevalencia del peatón sobre los otros modos de desplazamiento (Ver Diagrama 8), además bajo condiciones de equidad de acceso independientemente de su condición, ya sea edad, discapacidad, sexo. El siguiente tema, en

⁵ De acuerdo a la Real Academia de la Lengua, el término sostenible se define como: que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente. Mientras que el término sustentable se define como: conservar algo en su ser o estado (RAE 2016). Propuestas de política de movilidad urbana le dan la característica de sustentable como sinónimo de cuidado de medio ambiente (ITDP 2016), sin embargo para efecto del presente documento se partirá de la definición que hace la RAE del término sostenible, el cual abarca el cuidado del medio ambiente. En este sentido, la ONU califica de sostenible a la política de movilidad urbana en el documento de la Declaración de la Nueva Agenda Urbana (ONU 2016).

importancia relativa, es el desplazamiento en bicicleta, seguido del transporte público, el transporte de logística y transporte de carga y finalmente de los vehículos particulares.

Diagrama 2.1. Prelación política de movilidad urbana



Tomado de: Institute for Transportation and Development Policy (ITDP)

En este marco, la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, Nueva Agenda Urbana (NAU) establece un ideal común de ciudad, en la cual los servicios de movilidad y transporte forman parte de los bienes y servicios que requieren una igualdad de acceso en lo que se considera como la función social y ecológica de las ciudades (ONU 2016, 13.a).

Para lograr lo antes estipulado, la NAU hace especial énfasis en la importancia de la planificación urbana y su vinculación con el uso del suelo, el acceso equitativo de la población a los servicios, la sostenibilidad de los mismos en especial la movilidad urbana de tal forma que se impulse la economía en las ciudades. Hace hincapié en la necesidad de establecer parámetros a la inversión pública que integren tanto los enfoques de género, discapacidad como el etéreo. De esta forma se cerciora que se respeten los derechos y necesidades diferenciadas por grupo poblacional, es decir: mujeres, niños y jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y migrantes (ONU 2016, 13.f; 34), y, por otro lado, se asegura que la inversión necesaria para la movilidad urbana sea accesible y segura.

La mencionada declaración, señala la importancia de vinculación la planificación urbana a la planificación y ordenamiento del territorio, en especial al uso del del suelo. Así, se desarrolla un desplazamiento equitativo reduciendo las distancias de desplazamiento a los lugares de mayor atracción (trabajo, estudios y comercio) a través de una planificación mixta y, por otro lado,

impulsa otros modos de transporte (no motorizados) así como la organización de la logística del transporte de mercancías, con el fin de reducir el impacto en el medio ambiente y mejorando la calidad de vida de la población (ONU 2016, 114).

Desde un punto de vista económico, la NAU, impulsa la integración del ordenamiento territorial y el urbano con el fin de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios, y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración. Alienta el aprovechamiento de las ventajas de la conectividad, reduciendo costos financieros, ambientales y de salud pública de la ineficacia de la movilidad, la congestión, la contaminación atmosférica, los efectos de la contaminación urbana y el ruido (ONU 2016, 50-54). Igualmente impulsa el desarrollo y ampliación de instrumentos de financiamiento para sistemas de transporte y movilidad para mejorar los sistemas de transporte e infraestructura de transporte y movilidad (sistemas de transporte público rápido, integración de los sistemas de transporte, sistemas aéreos y ferroviarios e infraestructuras seguras, suficientes y adecuadas para peatones y ciclistas apoyadas en innovaciones tecnológicas en los sistemas de transporte y tránsito) (ONU 2016, 118)

Finalmente, la Nueva Agenda Urbana reconoce la necesidad de una articulación entre el nivel nacional y el nivel local que facilite los procesos de contratación pública, apoyando capacidades y conocimientos necesarios en los diferentes niveles de gobierno con el fin de lograr una política de movilidad urbana sostenible (ONU 2016, 116-117).

En este contexto general se presenta a continuación el análisis de los factores contextuales y las variables exógenas, iniciando por las condiciones físicas y materiales.

2.2 Características biofísicas del Distrito Metropolitano de Quito

Para el IAD, es necesario conocer la información relativa a la naturaleza física y la tecnología disponible que determine las disponibilidades y las restricciones de un bien de uso común. Estas características comprenden temas como el tamaño, ubicación, límites, capacidad y abundancia del recurso. En este sentido se describirá las características biofísicas del DMQ.

2.2.1 Estructura territorial

La estructura territorial del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es el resultado de un proceso de organización y ocupación del suelo durante siglos como producto de las relaciones de la

ciudad con los centros poblados de la periferia y el área rural (DMQ 2004, 17). El territorio se localiza en el callejón interandino en plataformas de 2.400 a 3.100 metros sobre el nivel del mar, con una topografía irregular e inscrito en al área de cobertura de la subcuenca de Guayllabamba. Las formaciones geológicas, la hidrología, la geomorfología, el tipo de suelo y la cobertura vegetal configuran diferentes características de estabilidad en el territorio. Existen zonas de mayor estabilidad como Calderón o el Valle de los Chillos hasta zonas inestables como Pomasqui (DMQ 1992, 10).

La estructura demográfica de la población es producto de flujos migratorios hacia el DMQ, en este sentido se puede mencionar la migración del campo a la ciudad a partir de la década de los sesenta. En este contexto, la dinamización de la economía nacional explicada por el modelo de agro-exportación determinó mayor integración del país al mercado internacional. Las ciudades de Quito y Guayaquil presentaron un acelerado crecimiento poblacional. Posteriormente, la explotación petrolera, a partir de la década de los setenta, transformó la economía del Ecuador. La misma pasó de una producción agrícola a un modelo productivo cuyo objetivo radicaba en la sustitución de importaciones. Lo antes señalado ocurrió a través de una naciente industria afincada en el sector urbano y que demandó mayor cantidad de mano de obra (Carrión y Erazo Espinosa 2012, 515-516).

Mapa 2.1. Transformación territorial: de la organización longitudinal hacia la organización territorial



Fuente: Tomado de (Carrión y Erazo Espinosa 2012)

La organización de la ciudad de Quito pasó de una forma longitudinal (1904-1960) a una prolongación (1960-1970) que básicamente mantuvo la misma forma pero que contenía tres

zonas diferenciadas (norte, centro y sur), las cuales conformaban a su vez núcleos articuladores que dieron origen a centralidades urbanas (Ver Mapa 2.1.). Tal situación resultó de la especialización del territorio con zonas dispares (Carrión y Erazo Espinosa 2012, 516).

A partir de la década de los años sesenta y mucho más acentuado en los setenta,⁶ se evidencia el proceso de expansión urbana en la ciudad de Quito (Carrión, Carrión y Flores 1983). Entre 1962 y 1970 la población de Quito pasó de 354 mil a 535 mil habitantes (incremento de 51%) y el área urbana tuvo un crecimiento del 65% durante el mismo período. El incremento del área urbana no es proporcional al incremento de la población, de hecho, se tipifica este fenómeno como una expansión ficticia (Ver Tabla 2.1.) (Carrión, Carrión y Flores 1983) (DMQ 1992, 18).

Tabla 2.1: Población y área urbana en Quito

Año	Población	Variación	Área urbana Ha.	Área ocupada Ha.	Fuente
1890*	40.000,00		238		Hamerly, 2006
1906*	55.936,00	40%			Hamerly, 2006
1910**	60.000,00	7%			de Maximy y Peyronnie 2002
1922(*)	80.702,00	35%	743		Kingman 2006
1936 (*)	101.668,00	26%	719		Kingman 2006
1941	180.000,00	77%	1.101		Carrión, Carrión y Flores 1983
1950 (***)	209.932,00	17%	1.093		Carrión Mena 1986

⁶ En el Ecuador, al igual que en el resto de países latinoamericanos, la Alianza para el progreso proponía una serie de reformas estructuradas y orientadas a una modernización capitalista de las economías. La Junta Militar de Gobierno que asumió el poder en 1963, aplicó la fórmula modernizante. Se diseñó el Plan Decenal de Desarrollo para el período 1964-1973, el mismo que proponía las siguientes reformas: agraria, tributaria, educativa y administrativa (Lazo de Riofrío, y otros 1999, 138-139).

1962 (***)	354.764,00	69%	1.834		Carrión Mena 1986
1970	535.000,00	51%	3.020		Carrión, Carrión y Flores 1983
1987	1.223.138,00	129%		15.818	MDMQ, Diagnóstico Estratégico - Eje Territorial
1990	1.409.845,00	15%	7.830	19.176	Inec 2016
2001	1.839.853,00	31%	8.197	422.000	Inec 2016
2010	2.239.191,00	22%	18.860	423.000	Inec 2016
2015 (p)	2.551.721,00	14%	18.860	423.000	Inec 2016

Fuente: (Hamerly 2006) (Kingman 2006) (Carrión, Carrión y Flores 1983) (Carrión Mena 1986) (INEC, Ecuador en cifras 2016) (de Maximy y Peyronnie 2002)

La década de los setenta estuvo marcada por la explotación petrolera. La expansión del capital productivo y financiero produjo un proceso de especulación en un segmento del territorio y expectativas de largo plazo en los propietarios de los terrenos. De acuerdo al Plan de Desarrollo Metropolitano (1972) se estimaba que el 30% del territorio urbano de la ciudad estaba sujeto a la especulación,⁷ en las áreas ubicadas en el norte y en el sur de la ciudad. Esta redistribución territorial además tuvo la característica de ser diferenciada socialmente y polarizada por sectores. La población se concentró en su densidad más alta en el centro histórico de Quito y las menores concentraciones en el sur y norte de la ciudad y las más bajas en la periferia. En este sentido, las condiciones del mercado de la tierra y vivienda obligó a que los sectores de población de bajos ingresos resuelvan el problema de su ubicación en la ciudad y del desarrollo de las zonas urbanas en lugares donde la dotación de infraestructura y servicios básicos eran deficitarios. El acceso al suelo por parte de este segmento de la población se realizó a través de un mercado no formal que opera fuera de los parámetros legales, un ejemplo de lo antes mencionado es la invasión de

⁷ La habilitación del suelo urbano representa un gran negocio para los propietarios territoriales, empresarios y financistas, sobre todo cuando existen situaciones coyunturales favorables para el desarrollo urbano, es decir, migraciones rurales, disponibilidad de recursos en las ciudades, fuentes de trabajo, entre otros. Por otro lado, las situaciones de tipo económico ligadas al ciclo económico (Carrión, y otros 1978, 72-73).

terrenos para construcción de vivienda (Carrión, y otros 1978, 76). En la década de los 70, se distinguen tres zonas donde se ubican los sectores de la población de menores ingresos: i) centro histórico; ii) zonas periféricas; y, iii) barriadas populares ubicadas alrededor del centro hitórico y al sur de la ciudad.

El crecimiento demográfico ha generado procesos de urbanización acelerados. Como se observa en la Tabla 7, el área urbana crece a ritmo acelerado desde la década de los setenta hasta fines de la década de los noventa por las laderas y se detiene el crecimiento por las laderas recién a finalizar los 90 (Díaz 2017). Estos procesos de urbanización son considerados como desordenados (DMQ 1992). A partir de la década de los 80, la ciudad compacta históricamente conformada en el valle de Quito se vuelca desde dentro hacia afuera provocando un proceso de periurbanización de carácter expansivo. Progresivamente la ciudad incorpora varios poblados y áreas agrícolas en los valles de Tumbaco-Cumbayá, Los Chillos, Calderón y Pomasqui-San Antonio de Pichincha.

Comienza a crecer la ciudad hacia los valles, se ocupan los valles y la forma de la ciudad deja de ser longitudinal pegada al Pichincha y pasa ser una gran estructura que con el aeropuerto⁸ se consolida y se forma un gran rectángulo, desde el Pichincha hasta la vía E35⁹ atrás del Ilaló. Se va hasta Pifo. El crecimiento es más rápido en cuanto a ocupar territorio pero no necesariamente población. Se urbaniza mucho pero no se ocupa. Se ocupa mucho menos. El centro sigue siendo lo más denso.

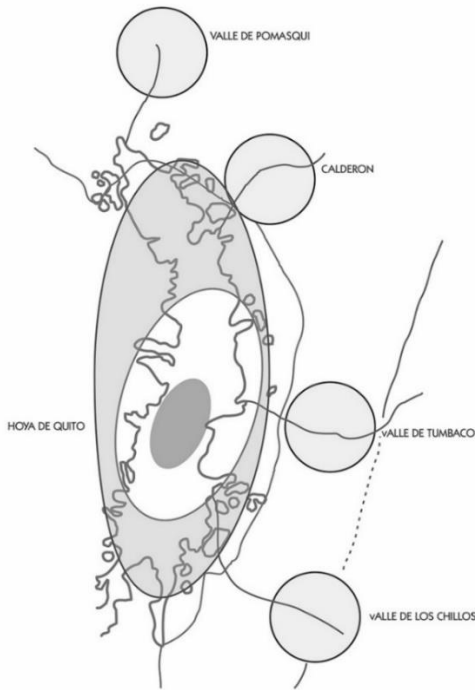
Se desplaza el eje de la 10 de agosto hacia la oriental, hay una sucesión de ejes. En primer lugar el eje central, luego el eje de la avenida oriental y posteriormente la Simón Bolívar, luego al troncal y la intervalles, etc. Hay una sucesión de ejes que son los que van armando, estructurando la ciudad. Pero no tiene el formato de ciudad porque se ocupa a través de los corredores. Corredor de Sangolquí, el eje que va a Tumbaco, el eje que va a la mitad del mundo y los adicionales, el de Nayón, el de Zámbez, etc. (Díaz 2017).

Mapa 2.1: Esquema de la forma de organización territorial de área metropolitana

⁸ El nuevo aeropuerto de Quito se inaugura el 19 de febrero de 2013.

⁹ La Troncal de la Sierra (E35) es una vía primaria, o corredor arterial, de la Red Vial Estatal de Ecuador que atraviesa las provincias Andinas de Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay, y Loja. Es parte de la Carretera Panamericana.

1970-1990



Fuente: Tomado de (Carrión y Erazo Espinosa 2012)

De hecho, en el territorio coexisten varias realidades físico – espaciales, por un lado la urbanización expansiva y por otro lado las reservas, parques y áreas de protección ecológica así como actividades agropecuarias de diversa índole. En este contexto, el 82% de la población vive en áreas urbanas de los cuales, a su vez, el 77,6% viven en la ciudad de Quito (DMQ 2001, 15).

Paralelamente, en la ciudad compacta se suscitan cambios en los usos del suelo y en la organización y funcionamiento de las actividades urbanas tanto por densificación como por deterioro de algunas áreas de la centralidad. Hay además una emergencia de nuevos estilos de vida y patrones de consumo, existencia de grandes áreas de terreno sujetas a especulación y la acción municipal que no ha logrado corregir estas distorsiones. Estos cambios urbanos – espaciales refuerzan la noción de una ciudad dual, en la cual coexisten de manera traslapada una ciudad formal y otra informal y atrasada (DMQ 2004, 18).

En el año 2001, y frente a la necesidad de limitar el crecimiento expansivo del suelo, el municipio de Quito a través del Plan General de Desarrollo Territorial definió en las zonas suburbanas 8.197 Ha. de suelo urbano hasta el año 2005 y estableció 15.594 Ha. de suelo urbanizable hasta el año 2020. Cabe señalar que la estructura suburbana tiene algunas características como: i)

Discontinuidad territorial debido a su implantación en diferentes valles limitados por rupturas naturales;¹⁰ ii) Alto nivel de fraccionamiento del suelo; iii) Escaso nivel de consolidación;¹¹ iv) Insuficiencias de servicios (infraestructura sanitaria agua, alcantarillado y recolección de desechos; entre otros. Lo antes señalado se mantiene hasta la fecha.

A pesar de lo dicho, en la actualidad la transformación urbana tiene otros elementos.

Territorialmente, menos de la mitad de los quiteños residen en la ciudad consolidada dentro de las zonas administrativas Eloy Alfaro (Sur), Manuela Sáenz (Centro), Eugenio Espejo (Norte), frente al 56,5% que lo hacía en el año 2001. Entre 2001 y 2010, la zona Centro ha perdido población residente, las zonas Eloy Alfaro y Norte han experimentado incrementos muy reducidos, en tanto que el incremento poblacional mayor se ha producido en las áreas en proceso de consolidación (Quitumbe, La Delicia, Calderón, Tumbaco y Los Chillos) (DMQ 2012).

2.2.2 Estructura sociodemográfica

A nivel nacional, el índice de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹² ha disminuido sistemáticamente (Ver Tabla 2.2). El NBI pasó del 47% en el año 2008 al 32% en el año 2016. La pobreza urbana medida por NBI es menor que el promedio nacional. En este sentido, el índice antes señalado pasó del 31,5% en el año 2008 al 22,3% en el año 2016. Por el contrario, tal como se observa a continuación, a nivel rural, la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas es superior al promedio nacional (INEC 2017).

Tabla 2.2: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas

Año	NBI Nacional	NBI Urbano	NBI Rural
2008	47,0	31,5	77,4
2009	44,9	29,9	74,6

¹⁰ Situación que limita la estructuración de la red vial local y en la prestación de servicios de transporte.

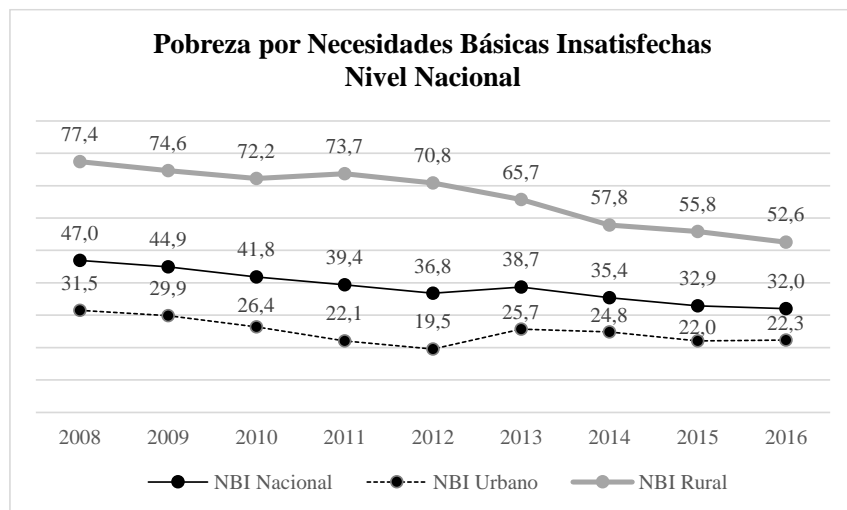
¹¹ Conlleva incremento de movilidad hacia la ciudad central.

¹² Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas.- Una persona es pobre por necesidades básicas insatisfechas si pertenece a un hogar que presenta carencias en la satisfacción de al menos una de sus necesidades básicas representadas en cinco componentes: i) calidad de la vivienda, ii) hacinamiento, iii) acceso a servicios básicos, iv) acceso a educación y v) capacidad económica (INEC, Ecuador en cifras 2017).

2010	41,8	26,4	72,2
2011	39,4	22,1	73,7
2012	36,8	19,5	70,8
2013	38,7	25,7	65,7
2014	35,4	24,8	57,8
2015	32,9	22,0	55,8
2016	32,0	22,3	52,6

Fuente: (INEC 2017)

Gráfico 2.1. Evolución de la pobreza por NBI 2008-2016



Fuente: (INEC, Ecuador en cifras 2017)

En este contexto, los datos específicos del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) muestran un comportamiento relativamente mejor en relación a los datos nacionales. De acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda (2010), la pobreza por NBI ¹³ en el DMQ se calculó en 25,6% mientras que el promedio nacional para el nivel urbano en ese año fue del 26,4%.

¹³ La actualización de la información del NBI, calculado a partir de los censos, se realiza a través de encuestas como la Encuesta de Condiciones de Vida. Los datos actualizados tienen validez estadística a nivel nacional, sin embargo,

Tabla 2.3. Indicadores socioeconómicos DMQ

<i>Sector/Indicador</i>	<i>Año</i>	<i>Medida</i>	<i>DMQ área urbana</i>	<i>País</i>
<i>Pobreza y desigualdad / Pobreza estructural</i>				
Pobreza por (NBI)	2010	Porcentaje	25.6	60.1
<i>Educación / Educación de la población</i>				
Tasa de analfabetismo	2010	Porcentaje	2.4	6.8
Tasa de analfabetismo funcional	2010	Porcentaje	7.4	14.2
Promedio de años de escolaridad	2010	Porcentaje	12.0	9.6
% de población de 16 años y + con educación general básica completa	2010	Porcentaje	70.1	51.8
% de población de 25 años y + con educación superior de tercer nivel completa	2010	Porcentaje	24.6	13.6
<i>Educación / Tasas de asistencia</i>				
Tasas netas de asistencia a educación general básica	2010	Porcentaje	95.4	92.6
Tasa neta de asistencia a bachillerato	2010	Porcentaje	66.9	53.9
<i>Vivienda / Hogar</i>				

a nivel cantonal no sucede necesariamente lo mismo, razón por la cual, las instancias responsables de la generación de datos, no publican datos actualizados a nivel cantonal para este tipo de indicadores.

% de hogares que viven en condiciones de hacinamiento	2010	Porcentaje	7.8	17.5
% de hogares que poseen vivienda propia	2010	Porcentaje	47.1	64.0
<i>Vivienda / Características de la vivienda</i>				
Déficit habitacional cualitativo de la vivienda	2010	Porcentaje	14.8	33.1
Déficit habitacional cuantitativo de la vivienda	2010	Porcentaje	2.9	18.9
<i>Vivienda / Servicios básicos</i>				
% de viviendas abastecidas de agua por red pública	2010	Porcentaje	97.9	72.0
Red de alcantarillado	2010	Porcentaje	96.2	53.6
% de hogares con servicio de recolección de basura por carro recolector	2010	Porcentaje	98.8	77.0
<i>Empleo / Tasas del sistema laboral</i>				
Tasa de participación laboral bruta	2010	Porcentaje	49.2	41.6
Tasa de participación laboral global	2010	Porcentaje	67.3	60.5
<i>Población / Dinámica demográfica</i>				
Índice de feminidad	2010	Porcentaje	106.6	101.8
Tasa de dependencia demográfica	2010	Tasa por 1.000	70.4	95.8

Fuente: Censo de Población y Vivienda, Elaborado por: Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social – SiCES, fecha de descarga 05.10.2017

En términos generales, los indicadores socio económicos del DMQ presentan mejores resultados en todos los ámbitos con excepción del indicador que mide el porcentaje de hogares que poseen vivienda propia. Para el caso de la ciudad de Quito el indicador es 47,1% mientras que a nivel nacional el resultado es del 64%.

2.2.3 Desigualdad urbana

Los indicadores socio económicos de Quito presentan mejores resultados que la media nacional. Sin embargo, lo antes dicho, no exime el hecho que dentro de la ciudad la situación contemple diferencias entre los diferentes sectores. En este sentido y, a partir del estudio realizado por la Unidad de Información Socioambiental de la Universidad Andina Simón Bolívar, a continuación se muestra cómo la ciudad es inequitativa en varios aspectos.

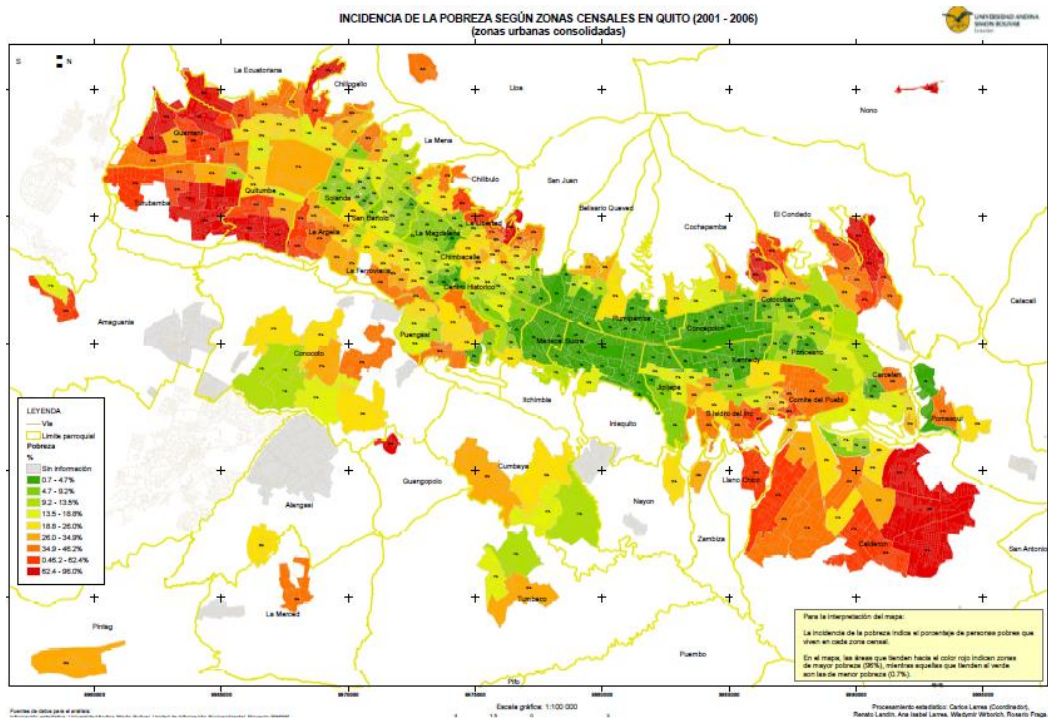
Tal como se observa, la ciudad de Quito presenta mayor incidencia de la pobreza por consumo en los extremos de la ciudad, tanto al extremo norte (Calderón, Llano Chico, Comité del Pueblo y algunos barrios de El Condado) como al sur de la ciudad (barrios de Guamaní, Turubamba y Quitumbe), lugares donde la incidencia de la pobreza¹⁴ supera el 46% de la población. De igual forma se observa que las zonas ubicadas en el centro norte de la ciudad (Concepción, Mariscal Sucre y Rumipamba) contemplan los menores índices de incidencia de la pobreza (ver Mapa 2.3).

A pesar lo de lo dicho, al contrastar el indicador de incidencia de la pobreza en la ciudad con el consumo medio¹⁵ por zonas censales, se verifica que, el consumo se concentra en aún en menos barrios (ver Mapa 4). De acuerdo a la información presentada, únicamente en cinco barrios de la ciudad existe un promedio per cápita superior a los USD 400 mensuales: Bellavista, Life, Colina del Pichincha, Batán Alto y Batán Bajo, todos ellos concentrados en la zona centro norte de la ciudad (UASB 2009). En esta misma línea, 21 barrios del centro norte de la ciudad presentan un ingreso per cápita mensual entre los US\$ 300 – US\$ 400. De igual forma, los barrios con menores ingresos mensuales per cápita, se encuentran en los extremos de la ciudad tanto al norte como al sur (ver Gráfico 2.2.).

¹⁴ Número de personas cuyo consumo per cápita es inferior al valor de la línea de pobreza, expresado como porcentaje de la población total, en un período determinado. Se define como 'pobres' a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo consumo per cápita, en un período determinado, es inferior al valor de la línea de pobreza por consumo (MCDS 2017). La línea de pobreza por consumo es el equivalente monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios. En el mapa 1 las áreas que tienden al color rojo indican zonas de mayor pobreza (96%), mientras aquellas que tienden al verde son aquellas con menores índices de pobreza.

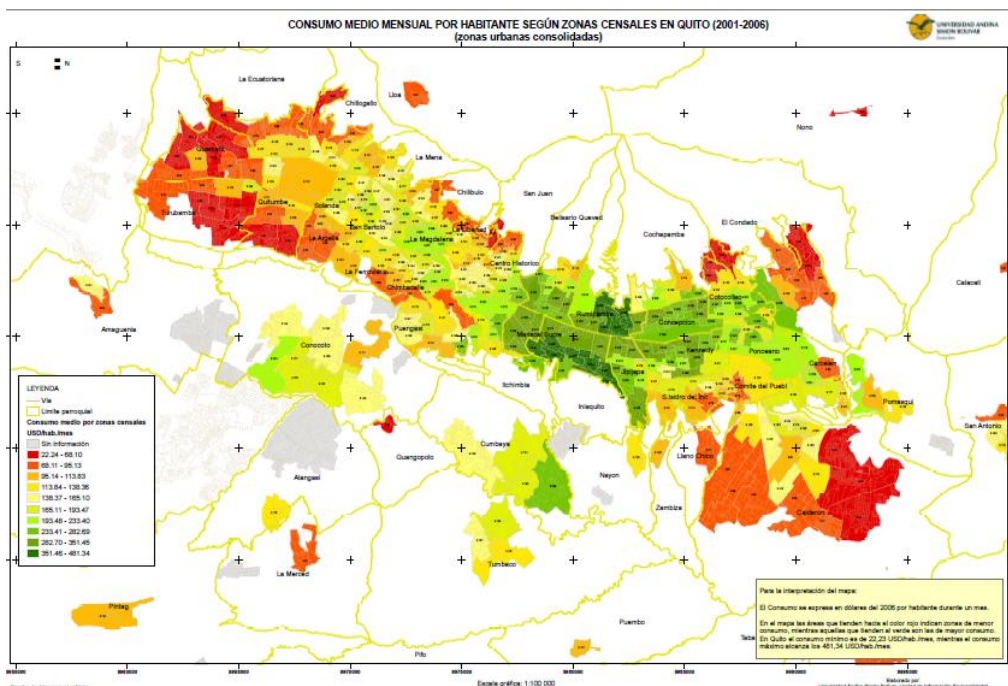
¹⁵ Consumo mensual en dólares del 2006 por habitante (UASB 2009)

Mapa 2.2: Incidencia de la pobreza según zonas censales en Quito (2001 – 2006)



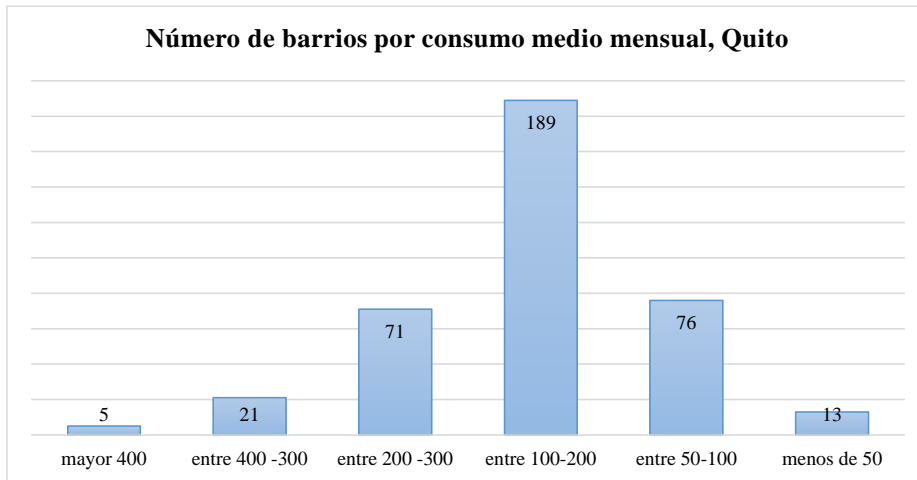
Fuente: Tomado de (UASB 2009)

Mapa 2.3. Consumo medio mensual según zonas censales en Quito (2001-2006)



Fuente: Tomado de (UASB 2009)

Gráfico 2.2. Número de barrios por consumo medio mensual en US\$ del 2006



Elaborado por la autora en base a (UASB 2009)

Como se mencionó, la ciudad de Quito muestra heterogeneidad en indicadores como el nivel de incidencia de la pobreza así como a nivel del consumo medio. En ambos casos, las zonas ubicadas en los extremos tienen los peores índices y existen mejores resultados en barrios del centro norte de la ciudad.

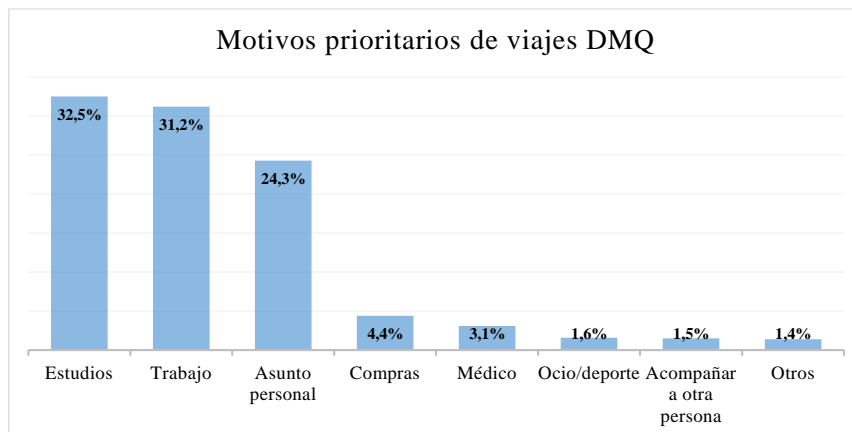
Cabe destacar que estudios relacionados con la movilidad urbana analizan también la relación entre los lugares de residencia y de trabajo de sus habitantes con el objetivo de identificar en qué medida éstos condicionan las desigualdades sociales en la ciudad. Así se analizan en términos espaciales la desigualdad de ingresos, el acceso a la educación y la composición de las clases sociales (Fuentes, y otros 2017), (de Mattos, Fuentes y Link 2014) (de Mattos 2002), entre otros. A pesar que la presente investigación no pretende profundizar en la relación del mercado laboral con los lugares de residencia y cómo puede influir o no en las desigualdades sociales, la encuesta de movilidad para el DMQ demuestra que el 63,7% de viajes obligados realizados durante la semana laboral en Quito se explican tanto por estudios como por temas laborales (Metro UIO y DMQ 2012).

2.2.4 Características generales de la movilidad urbana en Quito (recurso)

Como se mencionó anteriormente, la condición metropolitana actual de Quito ha trascendido el modelo de una ciudad compacta hacia una estructura que combina ciudad compacta y difusa en ciertos sectores. Sin embargo su infraestructura no ha evolucionado al ritmo que impone el crecimiento de la ciudad.

Cabe destacar que, el transporte motorizado representa el 84.4% de la movilidad total en día laborable mientras que el transporte no motorizado representa el 15.6%. La movilidad no mecanizada se distribuye entre peatones (98,02%) y bicicletas (1,98%). El transporte mecanizado se distribuye en público (73%) y privado (27%). Motivos de empleo y estudio producen el 64% de los viajes en el DMQ (DMQ 2014, 221).

Gráfico 2.3. Motivos prioritarios de viajes en el DMQ

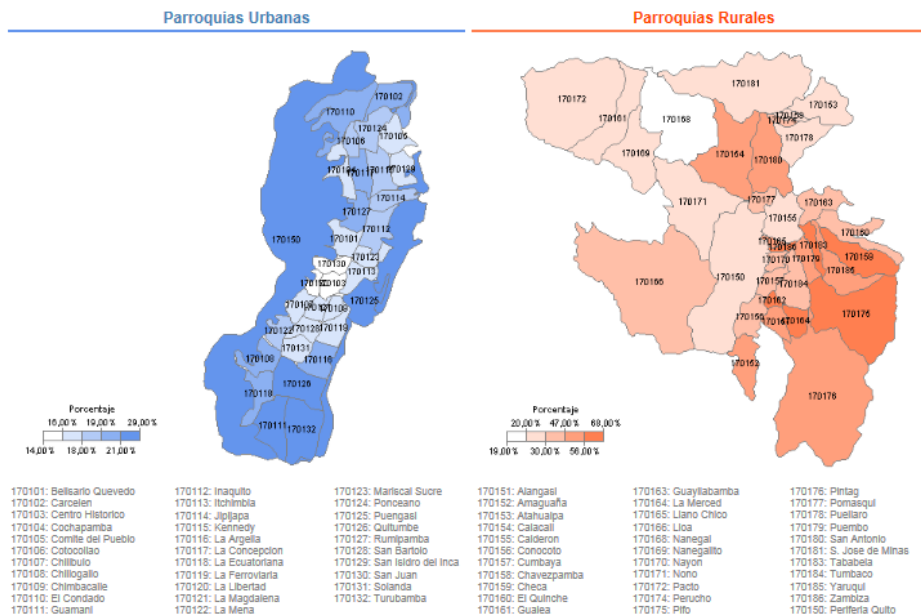


Fuente: (DMQ, Metro de Quito 2012)

En este contexto, la zona centro y centro -norte recibe el 35% de viajes de toda la ciudad. De este 35%, solamente un 15% de los viajes provienen de la misma zona, por tanto el 20% del total de viajes de la ciudad tiene como destino la zona centro y centro –norte. En este sentido, la estructura vial del DMQ favorece las conexiones del “hipercentro” con las otras zonas del distrito metropolitano, y dificulta la conexión transversal en el resto de territorios. La tasa de desplazamiento de personas entre parroquias o fuera del distrito es mucho mayor en las parroquias rurales y circundantes a las zonas urbanas, mientras que las parroquias con la menor tasa de desplazamiento son aquellas que se encuentran en el hipercentro o muy cerca de él. En este sentido, de acuerdo a la información del Municipio de Quito, la parroquia de La Libertad tendría el menor índice de desplazamiento a nivel urbano (14,63%) y la parroquia de Turubamba al sur de la ciudad tendría la mayor tasa de desplazamiento urbano (22,33%) (ver Tabla 10 y Tabla 11). Por el contrario, las parroquias rurales tienen tasas de desplazamiento que varían entre el 67,19% y el 19,74%. Las parroquias de Guangopolo y La Merced ubicadas en el valle de los Chillos tienen una tasa de desplazamiento de 67,19% y 65,6% respectivamente,

seguidas de las parroquias de San José de Minas, Tababela y Pifo. La parroquia rural de Nanegal presenta la menor tasa de desplazamiento del Distrito Metropolitano (19,74%).

Mapa 2.4. Tasa de desplazamiento por parroquias (urbanas y rurales)



Fuente: (DMQ, Gobierno abierto 2010)

Tabla 2.4. Tasa de desplazamiento temporal, parroquias urbanas (menores)

AZ	Parroquia	Tipo	Ubicación	Tasa de desplazamiento
AZ Manuela Sáenz	Parroquia Itchimbia	Urbano	Centro	16,97%
AZ Eugenio Espejo	Parroquia Belisario Quevedo	Urbano	Norte	16,51%
AZ Eugenio Espejo	Parroquia Mariscal Sucre	Urbano	Norte	16,32%

AZ La Delicia	Parroquia Comité del Pueblo	Urbano	Norte	16,26%
AZ Manuela Sáenz	Parroquia San Juan	Urbano	Centro	15,82%
AZ Manuela Sáenz	Parroquia CHQ	Urbano	Centro	15,23%
AZ Manuela Sáenz	Parroquia La Libertad	Urbano	Centro	14,63%

Fuente: (DMQ, Instituto de la ciudad 2010)

Tabla 2.5. Tasa de desplazamiento temporal, parroquias urbanas (mayores)

AZ	Parroquia	Tipo	Ubicación	Tasa de desplazamiento
AZ Quitumbe	Parroquia Turubamba	Urbano	Sur	22,33%
AZ Manuela Sáenz	Parroquia Puengasí	Urbano	Centro	21,62%
AZ Quitumbe	Parroquia Guamaní	Urbano	Sur	21,54%
AZ Quitumbe	Parroquia Quitumbe	Urbano	Sur	21,19%
AZ Quitumbe	Parroquia Chillogallo	Urbano	Sur	20,30%
AZ La Delicia	Parroquia Carcelén	Urbano	Norte	19,67%

Fuente: (DMQ, Instituto de la ciudad 2010)

Para el caso de transporte motorizado, en el año 2014, se estimó una demanda total de pasajeros en el DMQ, tomando como supuesto la hora pico y hora valle, de alrededor de 3,6 millones de personas, con un promedio de 1.66 viajes por habitante (considerando una población de 2.4 millones de habitantes). De acuerdo a los estudios realizados por el Municipio, el 73% de la población del DMQ utiliza el transporte público y el 27% transporte privado con un tiempo de desplazamiento entre los 52 y 62 minutos (DMQ 2014). De acuerdo a la información de la Encuesta Domiciliaria de Movilidad del DMQ (EDM11), la utilización de los diferentes modos

de transporte motorizado (público y privado) es más intenso durante los días laborables (Ver Tabla 2.6).

Tabla 2.6. Hábitos de utilización de los modos de transporte

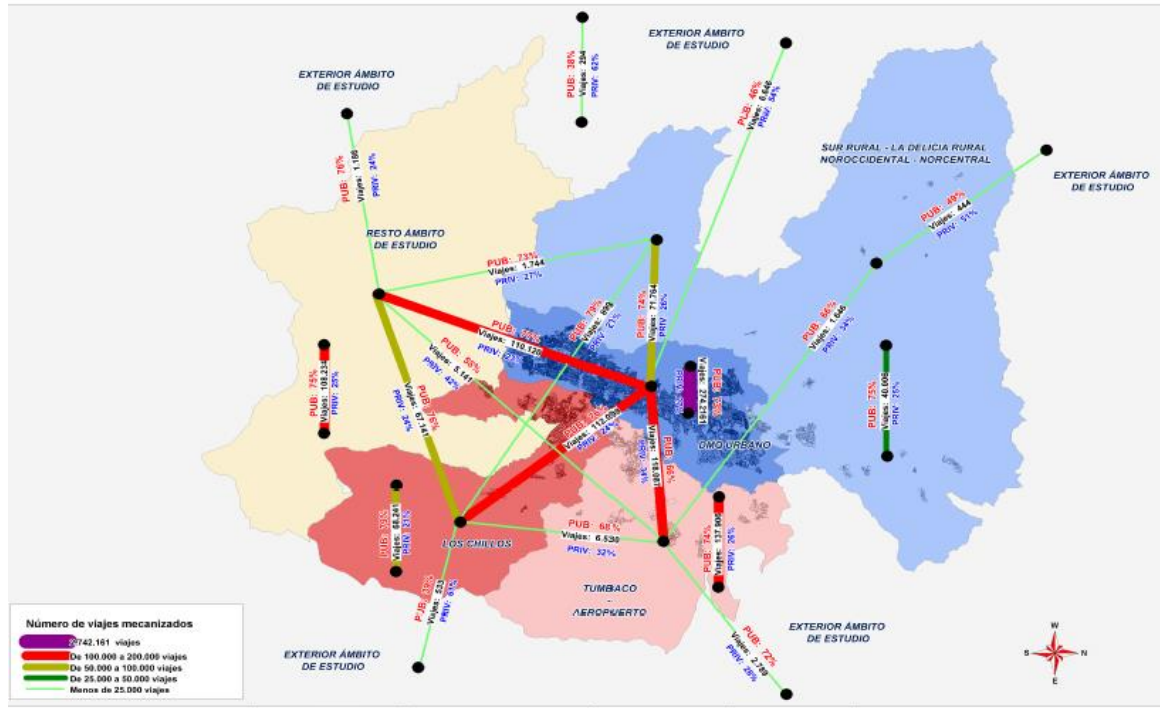
Frecuencia	Bus convencional	Troncales BRT	Alimentadoras	Bus escolar o empresa	Camionetas informales	Privado
1 día por semana	3,3%	3,4%	2,9%	0,19%	3,6%	4,2%
En alguna ocasión	23,3%	26,7%	23,1%	1,4%	22,3%	31,8%
Todos los días de la semana	5,3%	5,0%	3,9%	5,5%	4,9%	4,8%
Todos los días laborables	54,1%	50,2%	53,7%	90,4%	54,1%	43,0%
Varios días por semana	14,1%	14,7%	16,4%	2,5%	15,1%	16,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Tomado de (DMQ, Metro de Quito 2012)

De acuerdo con los estudios municipales, los sistemas de transporte cubren gran parte de las áreas donde está la demanda, su limitada integración produce considerables inconvenientes en el momento de viajar y efectuar transferencias y trasbordos. Esto sucede porque hay discordancia entre la estructura vial y las condiciones demográficas y productivas del territorio, en este sentido y para dar un ejemplo, zonas como Calderón no cuentan con suficientes vías colectoras, situación que conlleva a que las vías se congestionen rápidamente por la limitación de espacio. Por otro lado, la movilidad no motorizada (peatones y vehículos no motorizados) reciben escasa atención y no cuentan con una red que promueva y facilite su articulación dentro del sistema de movilidad.

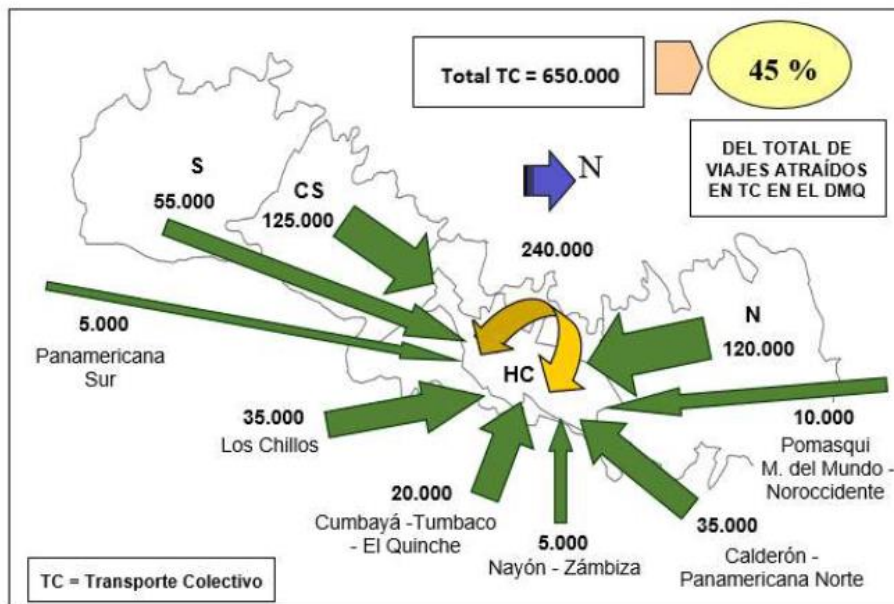
En este contexto, y de acuerdo a la información de la Encuesta Domiciliaria de Movilidad en el DMQ, la mayor cantidad de desplazamientos mecanizados se realizan en el hipercentro de la ciudad (2,7 millones de desplazamientos), seguidos de los desplazamientos que se realizan al Valle de los Chillos, aeropuerto, sur de la ciudad (100 mil a 200 mil viajes) (Ver Diagrama 2.3).

Mapa 2.5: Aspectos espaciales de la movilidad urbana en el DMQ



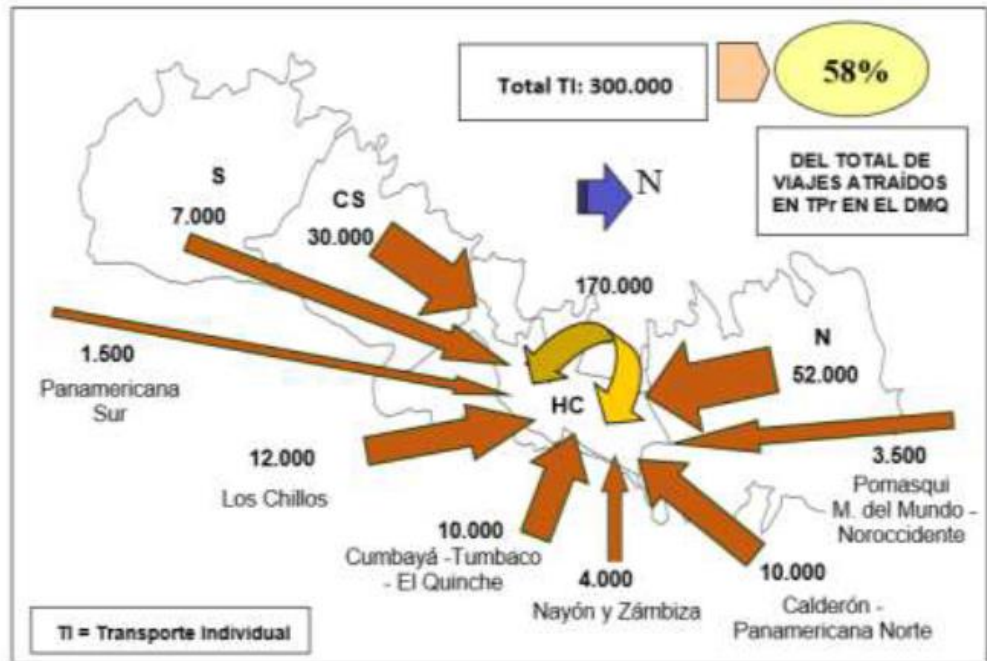
Fuente: (DMQ, Metro de Quito 2012)

Diagrama 2.2. Número de viajes por día atraídos en transporte colectivo– 2014



Fuente: (DMQ 2014, 333)

Diagrama 2.3. Número de viajes por día atraídos en transporte individual – 2014



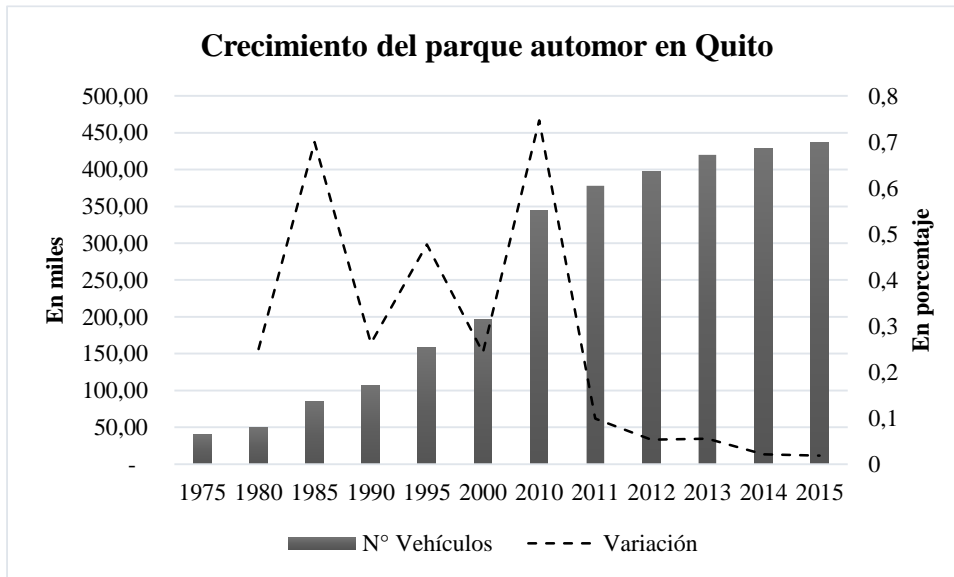
Fuente: (DMQ 2014, 333)

Como se mencionó anteriormente, la zona que genera mayor atracción de viajes es el hipercentro de la ciudad. Es la zona donde se concentra la mayor cantidad de equipamientos urbanos públicos y privados, así como fuentes de trabajo. El 45% del total de viajes atraídos en transporte colectivo en el DMQ se realizan hacia esta zona; así como también el 55% de los viajes atraídos en transporte individual (Ver Diagramas 2.3 y 2.4) (DMQ 2014, 332).

Por otro lado, cabe señalar que el parque automotor de la ciudad tiene una tendencia creciente y presenta tres grandes momentos de cambio que profundizan el señalado comportamiento (Ver Gráfico 2.4).

Entre 1980 y 1985, el parque automotor de la ciudad aumenta en el 70%, entre 1990 y 1995 incrementa en 48% y entre el año 2000 y el año 2010 el parque automotor de la ciudad crece en el 75%. A partir del año 2010, a pesar que la tendencia es positiva el nivel de crecimiento es descendente.

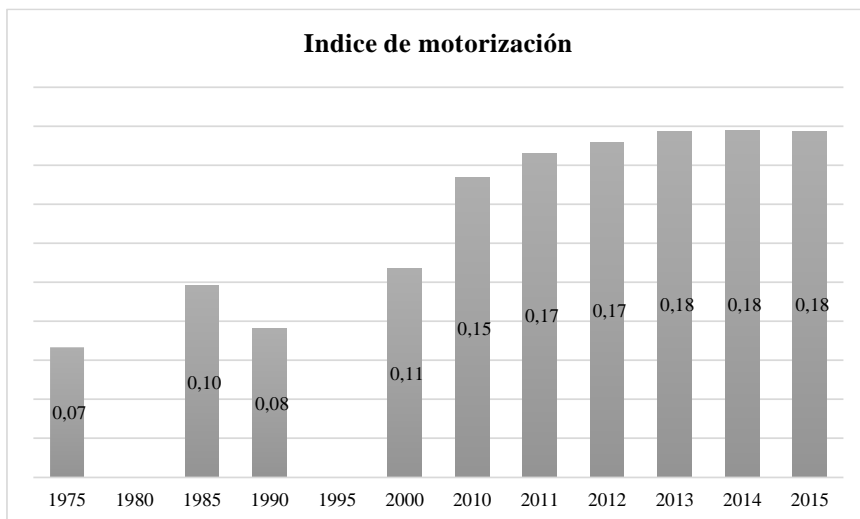
Gráfico 2.4. Crecimiento del parque automotor en Quito



Fuente: (Núñez, y otros 2002), (Secretaría, DMQ 2017)

La tasa de vehículos por número de habitantes en la ciudad de Quito, muestra cómo a partir del año 2000 esta relación es mayor, es decir, existen más autos por habitante en la ciudad, tendencia que se ha mantenido de manera constante a partir de entonces (Ver Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5. Crecimiento del parque automotor en Quito



Fuente: (Núñez, y otros 2002), (Secretaría, DMQ 2017)

Lo antes señalado tiene efecto negativo sobre la limitada capacidad vial que se va reduciendo y acercándose al límite de manera paulatina, mientras se agravan las congestiones de tráfico.

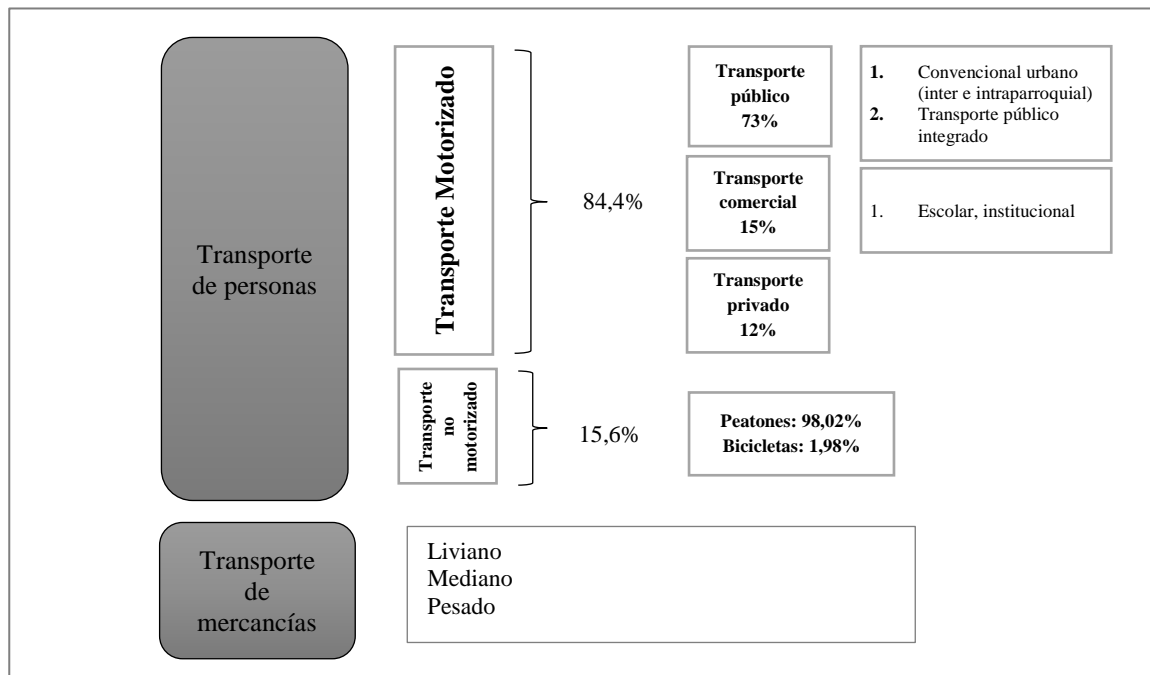
2.3 Atributos de la comunidad

Ostrom y Hess caracterizan a la comunidad en términos académicos como usuarios (demanda), proveedores (oferta) y tomadores de decisión o legisladores (Ostrom y Hess 2007).

2.3.1 Demanda

En términos generales, la demanda de transporte en el DMQ está dividida en transporte de personas y transporte de mercancías. En las necesidades de transporte de personas, está la demanda de transporte motorizado (84,4%) y la demanda de transporte no motorizado (15,6%). El 73% de los desplazamientos en través de transporte motorizado se realizan a través del transporte público. El restante 27% de los viajes corresponden tanto al transporte comercial como al transporte privado (Ver Diagrama 2.4).

Diagrama 2.4. Sistema de transporte metropolitano de Quito



Fuente: MDMQ tomado del PMM 2009-2025 (2009) y de la Encuesta Domiciliaria de Movilidad (2011)

Se estima, de acuerdo a la información del año 2014, que se realizan aproximadamente 2'800.000 viajes diarios en transporte público en Quito los cuales se distribuyen en los diferentes subsistemas que conforman la oferta del transporte público. Las rutas convencionales cubren el

48% de la demanda, los corredores BRT y sus alimentadores 35%, los buses escolares e institucionales el 15% y los servicios informales el 2% (DMQ 2014, 337) (Ver Tabla 2.7).

Tabla 2.7. Distribución modal, transporte público 2014 y 2016

Subsistema de Transporte Público	2014		2016*	
	Viajes / día	%	Viajes/día	%
Rutas convencionales	1.350.000	48%	1.949.805	61%
Troncales BRT - Corredores	560.000	20%	454.127	14%
Rutas alimentadoras BRT - Corredores	420.000	15%	241.680	8%
Buses escolares e institucionales	410.000	15%	482.505	15%
Servicios informales (busetas, camionetas)	60.000	2%	55.362	2%
Total	2.800.000	100%	3.183.479	100%

Fuente: (DMQ 2014), * (DMQ 2016)

La información antes presentada contrastada con la información publicada por el Municipio en su página web de gobierno abierto para el año 2016, varía en relación a los pasajeros que utilizan las rutas convencionales (61%) y aquellos que usan el servicio de los BRT y los alimentadores (22%). De acuerdo a estos datos, se podría asumir que existe un incremento de la utilización de las rutas convencionales en detrimento de las rutas alimentadoras de los BRT, es decir que entre el año 2014 y el año 2016 habría un cambio en la distribución modal entre rutas convencionales y los alimentadores para corredores exclusivos.

2.3.2 Oferta

La actual red de Transporte Colectivo de la ciudad de Quito comprende dos modalidades: i) Metrobús-Q: conformado por los servicios de transporte integrado en cuatro corredores:

Trolebús, Ecovía, Corredor Central Norte, y Corredor Suroriental,¹⁶ cada uno a su vez con su conjunto troncal (trolebuses, buses articulados y buses convencionales) y servicio de alimentadoras; y, ii) Convencional: conformado por los operadores de buses tradicionales con sus respectivas rutas, que a su vez se subdividen en tres tipos de servicios: servicio urbano, servicio interparroquial y servicio intraparroquial (DMQ, Metro de Quito 2012).

En el año 2015, los viajes en transporte público fueron atendidos por 4.110 unidades (buses “tipo”, articulados, trolebuses y minibuses), distribuidos en 60 operadoras (59 privadas y 1 municipal), de los cuales el 92% son buses convencionales y el restante 8% son buses articulados y trolebuses que operan en las troncales de los corredores BRT (DMQ 2014).¹⁷

Tabla 3.8: Distribución oferta transporte público sin transporte escolar

Sistema	Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trolebús y articulados	BUS ARTICULADO	226	285	285	157	254	322
Alimentadoras BTR	BUS OTROS	2.196	2.002	1.819	1.656	1.510	1.329
	BUS URBANO	1.421	1.560	1.703	1.798	1.929	2.157

¹⁶ Corredor Central (Trolebús): El eje central del sistema Metrobús- Q, dispone de 47 paradas en la ruta troncal y 4 paradas de integración ubicadas en la Y, El Recreo, Morán Valverde y Quitumbe. El Corredor Nororiental (Ecovía): El corredor habilitado a partir del año 2001, ocupa una ruta troncal de 10 Km. que une el sector de la Marín con la estación Río Coca; cuenta con una flota de 42 buses articulados y 39 buses alimentadores; al momento se encuentra operando el 45% de los servicios alimentadores definidos en el proyecto. El Corredor Central Norte: Entró en funcionamiento en el año 2005, con la ruta troncal sobre las Avs. América, La Prensa y Diego Vásquez.

¹⁷ La primera etapa del proyecto trolebús se inaugura en diciembre de 1995 y comprendía la distancia entre Estación Sur El Recreo y la calle Esmeraldas en el centro histórico de la ciudad, además de las líneas alimentadoras que funcionan en la mencionada Estación Sur. Durante esta etapa se transportó un promedio de 50.000 pasajeros en total. El 19 de marzo de 1996 entró en servicio la segunda etapa, desde El Recreo hasta la parada Colón, al centro-norte de la urbe. Se operó con 32 unidades y el promedio de usuarios que se transportó fue de 90.000 pasajeros. El 21 de diciembre se inauguró la tercera etapa, con recorridos desde El Recreo hasta la Estación Norte, ubicada en el extremo septentrional de la ciudad, con la operación de 54 vehículos. El promedio de usuarios que se transportó inicialmente fue de 120.000 pasajeros al día. Finalmente en el año 2000 se inaugura la extensión hasta la parada Morán Valverde, en el sur, para lo cual arribaron nuevas unidades con algunos cambios en los diseños de ingeniería. Al año 2008, con la Inauguración del Terminal interprovincial de Quitumbe, se inauguró también una pequeña extensión del trolebús que hace que este sistema se conecte con el transporte interprovincial nacional. Para diciembre de 2015, tras veinte años de servicio, el Trolebús había transportado a mil millones de pasajeros

Sistema convencional	BUS INTERPARROQUIAL	162	199	222	242	272	302
	BUS INTERCANTONAL	258	229	288	250	289	375
	BUS INTERPROVINCIAL	36	116	865	536	577	768

Elaboración propia con información de (DMQ 2016)

Se estima que la cobertura del sistema alcanza un elevado porcentaje del territorio, sin embargo la calidad del servicio se caracteriza por irregularidades en el cumplimiento de horarios, transferencias innecesarias e inadecuadas. Por otro lado tampoco existen condiciones de confort en cuanto al servicio puesto que hay exceso de pasajeros en el horario punta del servicio. De manera paralela, el tiempo de viaje de los usuarios es alto puesto que el promedio de rodaje de los buses es bajo.

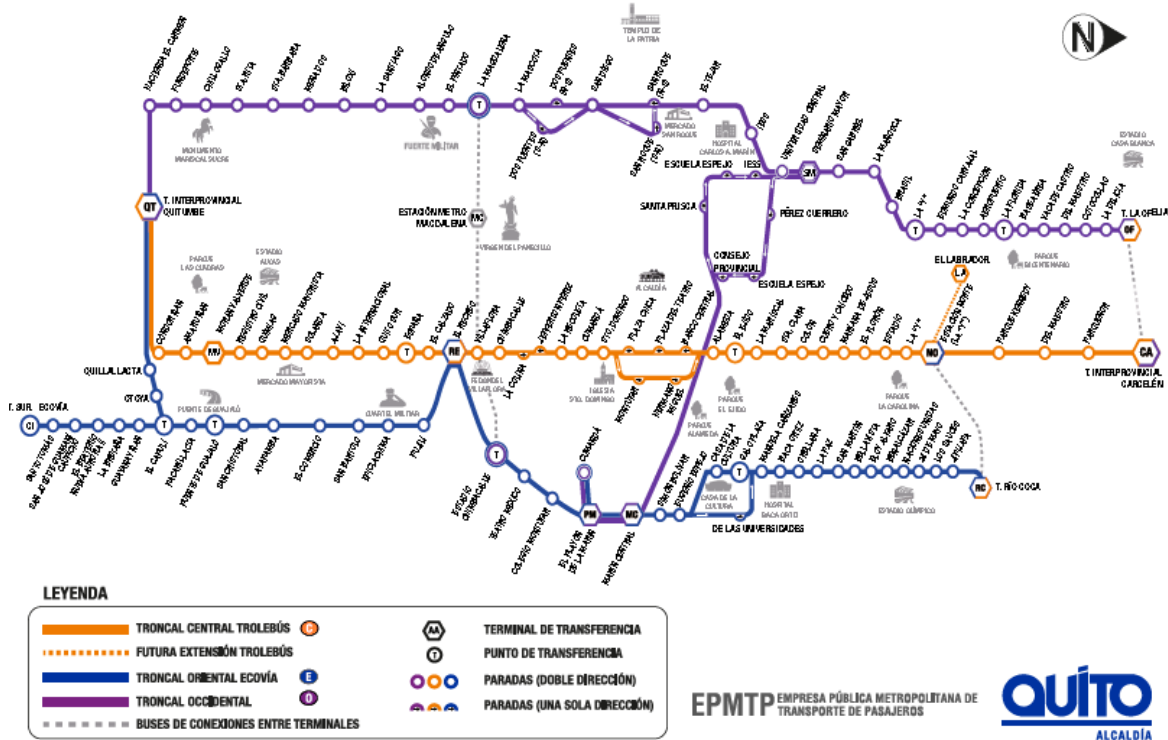
Existe un solape de la red, de acuerdo a la encuesta de movilidad (2011). Hasta un total de 114 rutas se solapan con otras rutas al menos en un 70% de su itinerario lo que implica que exista alta frecuencia combinada en algunos ejes lo que provoca graves problemas de tráfico; y muy bajo nivel de servicio en otros (hasta ocho rutas sin apenas solapes en su zona de captación, cuentan con intervalos de paso superiores a la media hora). Este incremento de los vehículos-kilómetro realizados por el conjunto del sistema, que redundan en un sobrecoste del mismo. De igual forma existe un incremento de la peligrosidad del viaje por los intentos de acceder a la demanda antes que la competencia (DMQ 2012).

Por otro lado, el estudio derivado para la realización del Metro de Quito considera que el volumen de la flota de la red urbana convencional está sobredimensionada con un promedio de edad de la misma es aceptable, alrededor de siete-ocho años.

De igual forma se cree que las longitudes de ruta y los tiempo de viaje con excesivos para una adecuada gestión de la flota, en promedio el tiempo de viaje (ida más vuelta) es próximo a las dos horas; y longitud media superior a los 30 km que, en algún caso, alcanza hasta los 50 km.

Finalmente aunque en teoría los horarios de funcionamiento del sistema es adecuado, 16 horas desde las 5h00 hasta las 21h00, en términos generales no se realizan cabalmente (DMQ 2012).

Mapa 3.6. Sistema integrado de transporte de Quito



Tomado de (DMQ 2017)

En términos generales, el estudio concluye que a pesar de que es una red de transportes territorialmente bien implantada con una flota renovada y una velocidad comercial media notable y, que además sirve a un volumen de usuarios muy importante y mayoritariamente cautivos del transporte público existen varios problemas que hacen que el servicio sea deficiente. En este sentido se menciona que hay un alto grado de solape entre las distintas rutas, una sobreoferta de servicios en algunos ámbitos y escasez en otros. La existencia de una flota sobredimensionada pero con horarios deficientes en cuanto al grado de cumplimiento. Por otro lado, la legislación permite la atomización empresarial, que a su vez conlleva una cierta falta de profesionalidad en la gestión del servicio, por tanto no se consiguen economías de escala, existen dificultades para implantar elementos tecnológicos que mejoren la ejecución del servicio y se dificulta el acceso a financiamiento (DMQ 2012).

2.3.3 Tomadores de decisión

Una de las características de la política de movilidad urbana es que es de tipo multinivel. A pesar que la competencia del tránsito terrestre, transporte y seguridad vial ha sido transferida a los municipios, existen varias aspectos que se relacionan con la política que se deciden a nivel del gobierno central. Una de las características más importante es el aval de financiamiento por parte del gobierno central para crédito externo necesario para grandes obras de infraestructura, muchas veces necesarias en la puesta en marcha de la política de movilidad urbana. De este tema se tratará posteriormente.

A nivel local, los tomadores de decisión alrededor de la política de movilidad urbana se distinguen entre el nivel estratégico (rectoría, planificación evaluación), el control y la ejecución.

El nivel estratégico está a cargo de la Secretaría de Movilidad, el control de Tránsito a través de la Agencia Metropolitana de Tránsito y la ejecución se encuentra a cargo de tres empresas públicas. La Empresa Metropolitana de Movilidad y Obra Pública (EPMMOP) ejecuta proyectos de obras públicas, movilidad, terminales terrestres y estacionamientos, la Empresa de pasajeros de Quito (EPMTPQ) administra el transporte urbano en la ciudad a través de los corredores y los alimentadores y la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) tiene la responsabilidad de desarrollar y ejecutar el metro de la ciudad, el proyecto más importante en términos de inversión que ha tenido la ciudad en toda su historia (Ver Tabla 2.9).

Tabla 2.9: Tomadores de decisión en la política de movilidad urbana en el DMQ

	Secretaría de Movilidad	Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT)	Empresa Metropolitana de Movilidad y Obra Pública (EPMMOP)	Empresa de pasajeros de Quito (EPMTPQ)	Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ)	Sistema de Bicicleta Pública de Quito
--	--------------------------------	--	---	---	---	--

Fecha de creación	06.08.2009	22.04.2013	28.02.1994 ¹⁸	13.10.2010	12.04.2012	Agosto 2012
Naturaleza jurídica	Nivel estratégico	Unidad de gestión estratégica desconcentrada	Empresa pública	Empresa pública	Empresa pública	Operado por la AMT ¹⁹
Ámbito	Rectoría, dirección, planificación, gestión y evaluación sectorial	Controlar el transporte terrestre particular, comercial y por cuenta propia Control de tránsito Control de seguridad vial	Desarrollar y gestionar la infraestructura para la movilidad y el espacio público	Operar y administrar el servicio de transporte público de pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito	Desarrollar, implementar y administrar el subsistema Metro de Quito	Sistema de préstamo de bicicletas sin costo para promover su uso
Representación	Secretario de movilidad	Supervisor metropolitano de control de TTTySV	Directorio Gerente general	Directorio Gerente general	Directorio Gerente General	Supervisor metropolitano de control de TTTySV

¹⁸ En abril de 2008, luego de 14 años, la EMOP-Q se fusiona con la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración de Transporte (EMSAT), y se crea la Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas (EMMOP-Q) según Ordenanza 251. El 16 de abril de 2010, según Ordenanza 309, se crea la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP), acorde a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

¹⁹ Desde el 24 de abril de 2017

Personal	Administrativo Técnico	Administrativo Técnico Agentes civiles de tránsito	Administrativo Técnico	Administrativo Técnico	Administrativo Técnico	Administrativo Técnico
Entidades adscritas	EPMTPQ EPMMOP EPMMQ BICIQuito AMT					

Fuente: (C. M. DMQ, Resolución N° A006 2013) (C. M. DMQ 2012) (C. M. DMQ 2009)

2.4 Reglas de uso

El modelo IAD parte de la premisa que para entender los procesos de gobierno se necesita conocer el origen de las reglas que son utilizadas por los agentes en las diferentes situaciones de acción las cuales se enmarcan en un sistema democrático. Para Ostrom, los individuos tratan de resolver problemas a través de su participación en acuerdos para la toma de decisiones, acuerdos que pueden tener un carácter más o menos estructurado²⁰ (Ostrom 2015, 56-57). Para el caso del IAD, las reglas se definen como:

[..] un entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican qué acciones (o resultados) se imponen, se prohíben o se permiten. Toda las reglas son el resultados de esfuerzos implícitos o explícitos para lograr orden y predecibilidad entre los humanos creando clases de personas (posiciones) a las que seguidamente se les requiere, se les permite o se les prohíbe llevar a cabo clases de acciones en relación con resultados requeridos, permitidos o prohibidos, o que se enfrentan a la posibilidad de ser vigilados y sancionados de manera predecible (Ostrom 2015, 56-57).

²⁰ Un ejemplo de reglas estructuradas, se puede mencionar las reglas que definen el poder legislativo

Por otro lado, se destaca el hecho que tanto las relaciones organizativas como los diferentes niveles de análisis deben tomarse en cuenta para el entendimiento de las reglas. Por un lado, se debe prever que el resultado de cualquier acción es la entrada de una siguiente acción, así, resultados intermedios pueden no tener valor si no se analiza toda la serie de las situaciones relacionadas.²¹ Por otro lado, Ostrom hace referencia a que existe la posibilidad de arenas de acción múltiples, en varios niveles.²² El caso de la política de movilidad urbana es un ejemplo puesto que, a pesar que su puesta se realiza a nivel municipal, muchas definiciones dependen del Ejecutivo. En este sentido, el modelo prevé que varias acciones que pueden ser realizadas en niveles superiores, dependen de las capacidades y los límites de las reglas existentes en este nivel o en el nivel más profundo (Ostrom, Gardner y Walker 1994) (Ostrom 2015).

La autora distingue en un primer momento tres niveles de reglas: i) las reglas operativas, las cuales influyen en las decisiones cotidianas que realizan los participantes en cualquier escenario; ii) las reglas de elección colectiva que influyen en las reglas operativas, y finalmente, iii) las reglas de elección constitucional²³ que influyen en las reglas de elección colectiva.

2.4.1 Reglas de elección constitucional

Durante el período analizado, entre 1993 y el año 2015, el Ecuador ha aprobado mediante referendo dos textos constitucionales. En este contexto, cabe analizar las reglas constitucionales aprobadas mediante referendo en el año 1979, 1998 y la Constitución vigente, del año 2008. Los términos del análisis se centrarán en la división política y administrativa del territorio, la representación y la designación de las autoridades locales, el proceso de descentralización de competencias, las competencias asignadas por nivel de gobierno, las reglas relacionadas con el financiamiento de los gobierno subnacionales.

Tabla 2.10: Reglas de elección constitucional, 1979, 1998, 2008

Reglas constitucionales	Constitución 1979	Constitución 1998	Constitución 2008
-------------------------	-------------------	-------------------	-------------------

²¹ Ostrom ejemplifica lo señalado a través del ejemplo de la presentación de una propuesta legal al interior del Congreso. La propuesta como tal es un resultado intermedio que necesita un sinnúmero de acciones al interior del mismo para que la propuesta se convierta efectivamente en Ley.

²² Esto incluye la posibilidad de que un actor busque cambiar su nivel de influencia a partir de un cambio de nivel de acción.

²³ Para efectos de la presente investigación deliberadamente se deja de lado un cuarto nivel propuesto por el modelo, las situaciones metaconstitucionales.

<p>División política y administrativa</p>	<p>El estado se organiza a través de provincias, cantones y parroquias</p>	<p>El Estado se organiza a través de provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.</p>	<p>El Estado se organiza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Se contempla regímenes especiales como son: los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales</p>
<p>Representación y designación de autoridades locales</p>	<p>Régimen seccional dependiente de la función ejecutiva: en las provincias hay un Gobernador; en los cantones un Jefe Político; y, en las parroquias un Teniente Político.</p> <p>Régimen seccional autónomo:</p> <p>En las provincias existe un Consejo Provincial presidido por un Prefecto electo por votación popular. El gobierno del cantón está a cargo del Concejo Municipal. El Alcalde, electo por votación popular, preside el concejo con voto dirimente.</p>	<p>Régimen seccional dependiente de la función ejecutiva: en las provincias habrá un Gobernador, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia.</p> <p>Régimen seccional autónomo:</p> <p>Ejercidos por consejos provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.</p>	<p>Gobiernos autónomos descentralizados:</p> <p>Región: gobernador electo por votación popular</p> <p>Provincia: Consejo provincial y prefecto electos por votación popular. Consejo provincial compuesto por alcaldes, concejales y presididos por prefecto.</p> <p>Cantones: Concejo cantonal integrado por alcalde y concejales elegidos por votación popular. Alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. El concejo estará representada proporcionalmente a la</p>

			<p>población cantonal urbana y rural</p> <p>Parroquia rural: junta parroquial conformada por vocales de elección popular, presidido por vocal más votado.</p>
Modelo de descentralización	Descentralización administrativa y la desconcentración nacional	<p>Transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente. No podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.</p> <p>La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.</p>	Régimen de competencias exclusivas por nivel de gobierno. Se crea un Sistema Nacional de Competencias y un organismo técnico con representación de una dignidad electa por votación popular.
Competencias por nivel de gobierno	Consejos provinciales y municipios gozan de autonomía funcional, económica y	Con excepción de la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales,	Existe un régimen de competencias por nivel de gobierno, sin embargo, explícitamente la competencia de <i>Planificar</i> ,

	administrativa. Estructura determinada por ley da aplicación al principio de la autonomía; la ley determina las funciones y competencias.	la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo, las funciones del Estado podrán descentralizarse.	<i>regular y controlar el tránsito y el transporte público</i> competencia exclusiva cantonal.
Reglas de financiamiento de gobiernos subnacionales	Requisitos de presupuestos por Ley.	Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía. Podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado. La asignación de las rentas del Estado se realiza a partir de criterios específicos ²⁴ . El endeudamiento público no puede financiar gastos corrientes.	Los GAD generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado. Participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento

Fuente: (Ecuador, Constitución de la República del Ecuador 2008) (R. Ecuador, Constitución Política de la República del Ecuador 1998) (R. Ecuador 1979)

²⁴ Número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa. La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes. La proforma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.

Las tres Constituciones antes señaladas enmarcan la situación de los municipios a nivel nacional, sin embargo, para el caso específico de Quito, se aprobó en el año de 1993, la Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) como una ley de carácter orgánico que define características específicas del cantón, que desde el punto de vista de la clasificación de Ostrom, se considera como una norma constitucional ya que enmarca las acciones colectivas y operativas para el DMQ específicamente.

La mencionada Ley del DMQ contempla como finalidades específicas incluir dos competencias no especificadas, mismas que se señalan a continuación:

- 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones;
- 2) Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias (C. DMQ 2010, Art. 2).

2.4.2 Reglas de elección colectiva

Las reglas de acción colectiva se utilizan para cambiar las reglas de funcionamiento cotidianas relacionadas a la apropiación de bienes comunes, situación que afecta la posibilidad de que ocurra un cambio institucional apoyado por unos y rechazado por otros (Ostrom 2001). Para el caso de la presente investigación se hace referencia a las reglas de acción colectiva tomadas en relación al funcionamiento de los municipios del país, específicamente, las funciones que realizan, su organización y forma de trabajo así como los requisitos para cumplir funciones asignadas. De igual forma, se hace referencia al alcance de la autonomía municipal. La norma que enmarca todo lo antes señalado es la Ley de Régimen Municipal que para su formulación contó con la participación de las municipalidades y el Ejecutivo. Su promulgación fue en 1971 pero ha sufrido varias modificaciones siendo la última en el año 2005. En el año 2010 fue reemplazada por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En este apartado, se utilizará la clasificación de las reglas por su objetivo (Ver Anexo 2). Como Ostrom señala, utilizar la mencionada sintaxis permite ordenar las reglas a través de múltiples formas.

2.4.2.1 Reglas de posición

Las reglas de posición hacen referencia al conjunto de posiciones o espacios anónimos que ocupan los participantes a los que se les asigna un conjunto concreto de acciones de un proceso de decisión (Ostrom 2015, 261). Para el caso específico de estudio se identificaron las siguientes reglas como principales.

Tabla 2.11. Regla de posición 1, concepto de municipio

	1971	2010
Conceptualización de MUNICIPIO	Sociedad política autónoma subordinada al orden constitucional.	Gobierno Autónomo Descentralizado
<i>Fuente</i>	(R. Ecuador 1971)	(Ecuador, COOTAD 2010)

Tabla 2.12. Regla de posición 2, concepto de régimen administrativo

	1971	1993	2005	2010
Conceptualización de Régimen administrativo	Gobierno y administración se ejercen conjuntamente entre el Concejo Municipal y el Alcalde.	El gobierno del Distrito se ejerce por el Concejo o Cabildo, integrado por los concejales o ediles y presidido por el Alcalde Metropolitano, quien además dirige la administración distrital como su	El gobierno cantonal está a cargo del concejo municipal con facultades normativas cantonales, de planificación, consultivas y de fiscalización, presidido por el Alcalde.	El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del GAD municipal, presidido por el Alcalde. El Alcalde es la primera autoridad del ejecutivo

más alta
autoridad
jerárquica

<i>Fuente</i>	(R. Ecuador 1971)	(C. DMQ 2010)	(R. Ecuador 2005)	(Ecuador, COOTAD 2010)
---------------	-------------------	---------------	-------------------	------------------------

Tabla 2.13. Regla 3, concepto de Distrito Metropolitano

	1971	1993	2010
Conceptualización de Distrito Metropolitano	Sociedad política autónoma subordinada al orden constitucional, cuya finalidad es el bien común local tanto en el área metropolitana como en las parroquias rurales cuyas competencias principales son servicios públicos; caminos, calles, parques y plazas; residuos; alumbrado público; control de alimentos; policía, moralidad y costumbres; control de construcciones; funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; cementerios; turismo; mataderos y plazas de mercado.	El cantón al que pertenece la capital de la República se denomina Distrito Metropolitano de Quito cuyas finalidades además de lo establecido en la Ley de Régimen municipal se añade: 1) Regulación uso y ocupación del suelo y ejercer control sobre el mismo como competencia exclusiva y privativa, y; 2) Planificar, regular y coordinar todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción.	Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos descentralizados son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva y el estatuto de autonomía para el ejercicio de las funciones y competencias.
<i>Fuente</i>	(R. Ecuador 1971)	(C. DMQ 2010)	(Ecuador, COOTAD 2010)

Tabla 2.14. Regla de posición 4, concejales

	1971	2010
CONCEJALES	Cargo honorífico	Funcionarios con sueldo electos por votación popular
<i>Fuente</i>	(R. Ecuador 1971)	(Ecuador, COOTAD 2010)

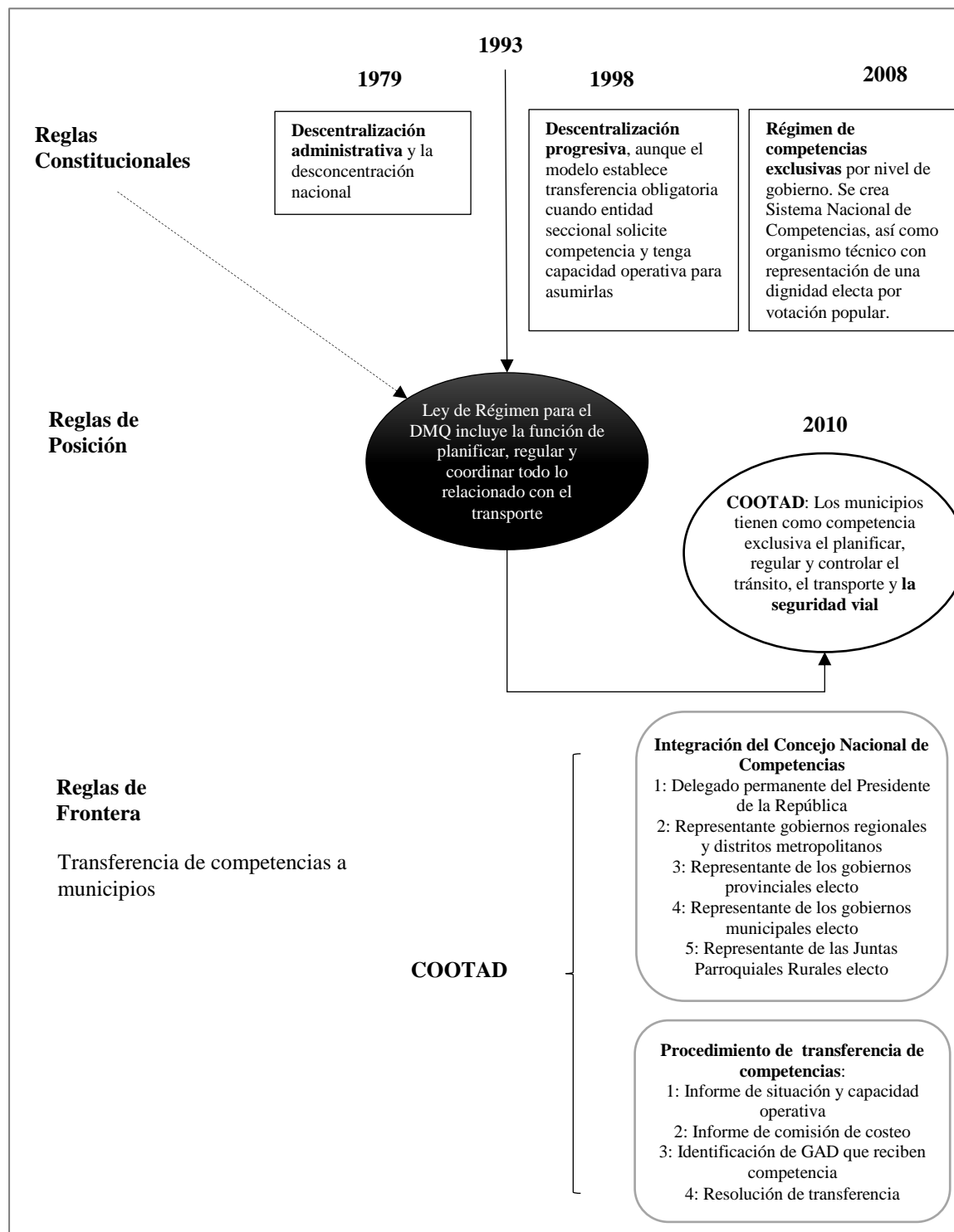
2.4.2.2 Reglas de frontera

Tal como las define Ostrom, las reglas de frontera equivalen a reglas de entrada o salida y definen: 1) quién puede entrar en una posición; 2) proceso a través el cual se determina quiénes, de entre los susceptibles de hacerlo, pueden o deben acceder a las posiciones; 3) cómo un agente puede abandonar una posición (Ostrom 2015, 263). Debido a que la política de movilidad urbana tiene múltiples niveles, existe un marco general que relaciona múltiples posiciones y mezcla las reglas de posición con las reglas de frontera. Específicamente se hace referencia a la competencia del manejo del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial por parte de los municipios.

Como se mencionó anteriormente, las reglas constitucionales variaron a lo largo del período analizado en términos de las competencias asignadas a los gobiernos subnacionales así como enmarcaron las reglas de posición para asumirlas. Así por ejemplo la Constitución de 1979 establecía que los municipios tenían funciones asignadas específicas con los servicios de la ciudad que no incluían el servicio de transporte urbano y tampoco la seguridad vial. Esta situación se mantuvo hasta el año de 1998, cuando la Constitución, aprobada mediante referendo, permitía que cualquier competencia, salvo excepciones explícitas como la seguridad y la política económica, podía ser asumida por los gobiernos subnacionales si así lo deseaban. La característica de este modelo de descentralización es que frente a una solicitud expresa por parte de los gobiernos subnacionales, la transferencia de competencias era de carácter obligatoria por parte del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, el caso de Quito difiere del resto de ciudades del país puesto que en el año de 1993, el Congreso Nacional aprobó la Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito. La mencionada Ley, explícitamente faculta a la ciudad de Quito en materia de planificación y administración del transporte urbano, a pesar que no menciona de la seguridad vial.

Diagrama 2.5. Reglas relacionadas con múltiples posiciones



Fuente: (R. Ecuador 1979) (R. Ecuador 1998) (Ecuador 2008) (C. DMQ 2010) (R. Ecuador 1971) (Ecuador 2010), elaboración propia.

Por tanto, es la aprobación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el año 2010 que detalla claramente las definiciones aprobadas mediante Constitución en el año 2008. Es decir, especifica el régimen de competencias por nivel de gobierno, siendo la competencia de tránsito y transporte terrestre y seguridad vial una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Además se establece una instancia de planificación, implementación y seguimiento del mencionado régimen de competencias a través del Consejo Nacional de Competencias, donde existe representación política de los diferentes niveles de gobierno. De igual manera se establece un mecanismo de transferencia ordenada de las competencias a partir de un calendario de descentralización.²⁵

En abril de 2012, mediante Resolución N°006-CNC-2012, se transfiere la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial a favor de los GAD metropolitanos y municipales del país. Se establecen tres modelos de gestión diferenciados en función de las necesidades territoriales y los requisitos mínimos de sostenibilidad del servicio (C. N. CNC 2012).²⁶ Una regla de frontera adicional a lo antes señalado es la clasificación del GAD municipal en uno de los tres modelos de gestión. Para el caso del DMQ, la ciudad está clasificada en el modelo A.

2.4.2.3 Reglas de elección

Las reglas de elección o de autoridad, describen lo que un participante que ocupa una posición “debe”, “no debe” o “puede hacer” en una coyuntura específica. Las reglas con objetivos de acción, a su vez, las dividen en obligatorias, permitidas y prohibidas. Para Ostrom, la clasificación se centra en el vínculo más directo entre el objetivo de la regla y los componentes de una situación de acción. Por tanto, cuando el objetivo de la regla se vincula más directamente con una regla de posición o cualquiera de las otras establecidas no es una regla de elección. Las

²⁵ El Plan Nacional de Descentralización estableció un cronograma de transferencia de las nuevas competencias constitucionales. La competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial fue programada desde el inicio del año 2012 hasta el segundo trimestre del 2015 (CNC y SENPLADES 2012, 61).

²⁶ Se establecen tres modelos de gestión. El **modelo A** aplicado a los GAD municipales de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Loja, Ambato y Manta que incluye la planificación, la regulación y control de tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial. El **modelo B** destinado a los GAD municipales de Latacunga, Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo, Mejía y Rumiñahui. Este modelo de gestión asume lo mismo que el modelo A exceptuando el control operativo del tránsito. El **modelo C** se aplica al resto de municipios del país e implica las mismas condiciones que el modelo B exceptuando además el proceso de matriculación y la revisión técnica vehicular.

reglas de elección abarcan todas las demás reglas cuyo objetivo no entran en cualquier parte específica de una situación de acción.

Para el caso del Concejo, las reglas de elección o lo que “debe”, “no debe” o “puede hacer” cambia radicalmente entre lo establecido en la Ley de Régimen Municipal (1971), la Ley del Régimen del DMQ (1993) y el COOTAD (2010).

Tal como se observa en la siguiente Tabla 26, las atribuciones del Concejo se incrementan sustancialmente con la promulgación de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, pero posteriormente el COOTAD restringe su capacidad de agencia, luego de que la responsabilidad del gobierno pasa del Concejo cuya cabeza era el Alcalde a la figura del Alcalde como responsable de la gestión de manera exclusiva (2010). En este contexto, los concejales pasan de legislar, determinar la política y fijar las metas de cada uno de los ramos de la administración municipal a intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo. De hecho, la administración municipal puede presentar la información a los concejales, aunque la norma no establece lo antes señalado de manera específica. Sin embargo, no es obligatorio y por tanto los concejales no tienen mayor incidencia en la gestión municipal.

Tabla 2.15. Regla de elección 1, Atribuciones del Concejo

	1971	1993	2010
Atribuciones del Concejo	a) Legislar, determinar la política y fijar las metas de cada uno de los ramos de la administración municipal b) Conocer y aprobar la programación técnica de corto y largo plazo de los departamentos y aprobarlas en las comisiones que pertenezcan	a) Decidir, mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general ²⁷ b) Aprobar el plan de desarrollo metropolitano y establecer normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, así como para la prevención y el control de la contaminación ambiental	a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo municipal; b) Presentar proyectos de ordenanzas cantonales, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal; c) Intervenir en el consejo cantonal de planificación y en las comisiones,

²⁷ Incluye el desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito, a la prestación de servicios públicos y la promoción cultural de la comunidad.

<p>c) Aprobar los planes reguladores del cantón</p> <p>d) Aprobar el plan de obras locales</p> <p>e) Decidir qué obras se realizan por el Municipio y cuáles se concesionan</p>	<p>c) Normar la aplicación de las disposiciones tributarias</p> <p>d) Dictar las ordenanzas necesarias para establecer el régimen de sanciones administrativas</p> <p>d) Regular el número de sesiones</p> <p>e) Reglamentar el uso de los bienes de dominio público, el transporte público y privado, el uso de las vías y la circulación de calles, caminos y paseos.</p> <p>f) Conocer y observar el balance anual de la situación financiera distrital; Aprobar el Presupuesto y Autorizar la contratación de empréstitos internos o externos.</p> <p>g) Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes de expropiación</p> <p>h) Fijar los límites urbanos.</p> <p>i) Resolver sobre la constitución de empresas públicas, la concesión de servicios públicos al sector privado y la participación en otras empresas.</p> <p>j) Nombrar, de la terna que para cada caso debe presentar el Alcalde, al Procurador del Distrito</p>	<p>delegaciones y representaciones que designe el concejo municipal; y,</p> <p>d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo cantonal de acuerdo con este Código y la ley.</p>
---	---	---

Metropolitano, al Secretario del Concejo, Administrador General, a los directores generales y a los gerentes de las empresas públicas metropolitanas, y varias otras atribuciones.

Fuente (R. Ecuador 1971) (Ecuador 1993) (Ecuador, COOTAD 2010)

En este sentido y debido a la capacidad de agencia de los concejales estipulada en la Ley de Régimen Municipal, se toma la decisión de disminuir su injerencia a través de la creación y constitución de la Empresa Metropolitana de Obras Públicas del Distrito Metropolitano de Quito (EMOP-Q) en agosto de 1994. Tal como lo establece la ordenanza de creación, la EMOP-Q responde a un proceso de conversión de las unidades municipales encargadas de la ejecución y fiscalización de las obras públicas (C. DMQ 1994).

Tabla 2.16. Regla de Elección 2, atribuciones de la EMOP-Quito (EMMOP)

	1994	2010
Atribuciones de la EMOP-Q, EMMOP -Q	<ul style="list-style-type: none"> a) Fortalecimiento institucional a través de la autonomía de la gestión para producir y proveer obra pública b) Ampliar en calidad y cobertura el servicio c) Racionalizar los recursos, profesionalizando y especializando al personal. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de vías y espacio público; b) Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar todo tipo de infraestructura para movilidad; c) Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y,

d) Administrar recursos económicos que permitan financiar la obra pública	en general, explotar la infraestructura del sistema de transporte terrestre;
e) Mantener las formas de comunicación con el Municipio	d) Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar el espacio público destinado a estacionamientos;
f) Programación, ejecución, control y fiscalización de la obra pública	e) Prestar servicios públicos a través de la infraestructura a su cargo;
<i>Fuente</i>	(C. DMQ 1994) (C. DMQ 2010)

Tal como se observa, todas las funciones atribuidas a la Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EMMOP) antes EMOP-Q dejaron de formar parte de las atribuciones de municipales y pasan a formar parte de las responsabilidades de la empresa. Con la reforma del COOTAD, el Concejo Metropolitano puede conocer la información general de las empresas pero no tiene agencia ni en la gestión y tampoco en la conformación del directorio.

Tabla 2.17. Regla de Elección 3, nombramiento directorio

	1993	2009
Nombramiento directorio	El Concejo debe nombrar, de la terna presentada por el Alcalde, a los gerentes de las empresas públicas metropolitanas.	En las empresas creadas por los GAD, el Presidente será el Alcalde/sa. Sus miembros deben ser los responsables de las áreas sectoriales y de planificación del GAD relacionado con el objeto de la empresa pública.

Se puede prever que en la integración del Directorio se establezca la participación de representantes de la ciudadanía, sociedad civil, sectores productivos, usuarias o usuarios.

Fuente

(Ecuador 1993)

(LOEP 2009)

Tal como se menciona anteriormente la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) regula la conformación del directorio de las empresas públicas tanto a nivel del Ejecutivo como en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Establece que al menos, existirán dos funcionarios municipales, un delegado del área de planificación y un especialista sectorial y que será presidido por el Alcalde. En este último escenario, la capacidad de agencia del Concejo Municipal en la gestión de las empresas públicas disminuye drásticamente.

2.4.2.4 Reglas de agregación

De acuerdo a Ostrom, las reglas de agregación se determinan si se necesita una decisión de un único participante o de múltiples participantes antes de efectuar una acción en un nodo de proceso de decisión. Dependiendo del número de jugadores en la toma de decisión, el conjunto de decisiones también incluye los movimientos particulares que se efectúan. Mientras ningún jugador controla los resultados finales, los jugadores individuales sí controlan sus movimientos (Ostrom 2015, 272). “La decisión de enmendar o no una propuesta de ley está sujeta al control conjunto de los miembros del parlamento. Los participantes individuales influyen en esa decisión emitiendo votos que a continuación se suman mediante una regla de agregación” (Ostrom 2015, 272).

Para el caso específico de la política de movilidad urbana, las reglas de agregación varían por nivel de gobierno. Al ser una política multinivel, las decisiones varían no solamente en las normas nacionales con incidencia local, sino en la manera de llegar a acuerdos en el nivel local.

Tabla 2.18. Regla de agregación 1, actos decisorios del Concejo

	1971	2010
Actos decisorios del Concejo	<p>a) Los concejos deciden las cuestiones de su competencia a través de ordenanzas (carácter general obligatorio), acuerdos o resoluciones (temas específicos)</p> <p>b) La expedición de ordenanzas requiere de 2 debates en sesiones distintas con al menos 24 horas de intervalo. Los acuerdos o resoluciones se aprueban en un solo debate.</p> <p>c) Las ordenanzas una vez aprobadas deben ser remitidas al Alcalde para su sanción (3 días) y éste en 8 días deberá sancionarlas en acuerdo con la Constitución y las Leyes.</p> <p>d) El Alcalde puede devolver las ordenanzas para que sean revisadas por el Concejo, mismas que se realizarán en una sesión.</p>	

-
- e) La insistencia en el texto requiere de las 2/3 partes de la votación a favor. Si en el lapso de 8 días hábiles sin objeción y sin sanción, se considera un instrumento sancionado.
 - f) Promulgación de ordenanzas o resoluciones deben ser públicas, ya sea a través de publicación o cualquier medio de difusión.

Fuente

(R. Ecuador 1971)

(LOEP 2009)

2.4.2.5 Reglas de información

Ostrom define las reglas de información como cualquier situación que define el acceso a la misma por parte de los participantes. Es decir, conocer cómo está la estructura del conjunto, estado actual de las variables de estado individuales, entre otras. Las reglas de información influyen en el nivel de conocimiento de los actores en relación a un asunto específico. En este contexto cabe la pregunta ¿existen canales de información entre los participantes? ¿Existe algún tipo de obligatoriedad, permiso o prohibición de comunicarse en algunos nodos específicos?

Para responder las mencionadas preguntas, Ostrom especifica que se deben conocer los canales para el flujo de información, así como la frecuencia y precisión de la misma, el objeto de la comunicación, así como establecer el idioma oficial de la información. Para el caso específico de la política de movilidad urbana, existen varias disposiciones que vienen de la promulgación de la Constitución de 1998, la cual establece que deben existir formas de control social y de rendición de cuentas en las entidades del régimen seccional autónomo, así como acceso a la información pública a través de diferentes formas. En este aspecto se prevé que el Estado debe garantizar el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información

presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades del sector público y del sector privado en la parte que corresponda a bienes u otros recursos del sector público. De igual forma la normativa estableció que las autoridades ya sean nacional o locales deben divulgar los planes que hubieran elaborado, incluidos los de reducción de deuda si fuere del caso, e informarán cada trimestre a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes así como los correctivos que se realicen (Ecuador 2002).

2.4.2.6 Reglas de pago

Las reglas de pago asignan bonificaciones o sanciones externas por realizar determinadas acciones o por alcanzar determinados valores o metas. Para el caso de la política de movilidad urbana, al ser una competencia transferida cuyo financiamiento proviene, además de los recursos propios, también de las transferencias desde el gobierno central y las posibilidades de endeudamiento, a continuación, se hará una presentación de las reglas de pago haciendo diferencia entre aquellas que tienen carácter nacional pero que afectan al desempeño y la gestión local, así como las específicas a nivel local.

Tabla 2.19. Regla de pago 1, presupuesto público: asignación de recursos a gobiernos subnacionales

	1990-1991	1992	1993	1997	2002	2010
Presupuesto público, asignación y control	Expedición de la Ley de Desarrollo Seccional (Ley 72) Creación del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) ²⁸ Creación del Fondo de Inversiones	Expedición de la Ley de Presupuesto del Sector Público con el objeto de asegurar una eficiente ejecución, fortaleciendo la capacidad de control en la asignación del gasto público.	Expedición de la Ley de Modernización del Estado. Se crea el CONAM como responsable de la política nacional de descentralización y la aplicación del plan nacional de descentralización y	Expedición de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales. ²⁹	Expedición de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal que establece el control del gasto público y endeudamiento tanto nacional como subnacional. ³⁰	Expedición del COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Se establece un régimen de competencias por nivel de gobierno, se simplifica el modelo de transferencias a

²⁸ 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado distribuido para municipios que sean capitales de provincia. De este monto el 25% le corresponde al Municipio de Quito. 3.000 millones de sucres y otras asignaciones que se establezcan se distribuyen: 20% para consejos provinciales, 75% para municipalidades y 5% como fondo de emergencias (Ecuador 1990).

²⁹ Se crea el Fondo de descentralización que distribuye el 70% de los recursos para municipios y el restante 30% para consejos provinciales. Transfiere recursos sin correspondencia de competencias

³⁰ Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, los gobiernos seccionales tienen los siguientes límites de endeudamiento: a) La relación porcentual calculada en cada año entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales no deberá ser superior al 100%; y, b) La relación servicio anual de la deuda a ingresos totales deberá ser inferior al 40%. Se incluye amortizaciones, intereses y deuda flotante.

Municipales (FIM)	desconcentración, competencias y recursos	los GAD ³¹ y se establecen límites al endeudamiento subnacional.				
<i>Fuente</i>	(Ecuador 1990)	(Ecuador 1992)	(Ecuador 1993)	(Ecuador 1997)	(Ecuador 2002)	(Ecuador, COOTAD 2010) (Ecuador 2008)

³¹ Los GAD participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al PGE, excepto los de endeudamiento público. Además, las asignaciones del PGE que les corresponde a los GAD son: i) Ingresos permanentes y no permanentes; ii) Los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas; iii) Los recursos transferidos de los presupuestos de otras entidades. La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento. Cada GAD deberá observar los siguientes límites de endeudamiento: i) La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%; y, ii) El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento. Está prohibido que instituciones públicas y privadas conceder créditos a los GAD que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas.

Tabla 2.20. Regla de pago 2, financiamiento ejercicio de competencia

	1995	2012
Financiamiento ejercicio de competencia	<p>Se transfiere la atribución de fijar y modificar las tarifas de los pasajes que se cobren por la prestación del servicio en el sistema integrado de transporte de la ciudad de Quito (incluye el sistema Trolebús)</p> <p>Fijar y modificar las tarifas de los pasajes y fletes del transporte terrestre para toda clase de servicio público, previa investigación de los costos de operación a partir del 1 de junio de 1996</p> <p>Autorizar la concesión del servicio de verificación y control de la contaminación vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recaudación por valores por el otorgamiento de permisos, autorizaciones, entre otros. 2. Impuesto a los vehículos 3. Lo que corresponda por la distribución de la tasa de matriculación y multas asociadas 4. Lo que corresponda por la recaudación de la tasa de revisión técnica vehicular 5. Monto para egresos de no permanentes como mecanismos de compensación
<i>Fuente</i>	(Ecuador 1995)	(C. N. CNC 2012)

2.4.2.7 Reglas de alcance

Las reglas de alcance definen el nivel de resultado que tiene una acción en una situación determinada, influyen por tanto en el tamaño del espacio de los resultados y especifican el rango en cada variable de resultado. Para el caso específico de la política de movilidad urbana, y debido a que es una política multinivel, se deben especificar las reglas de alcance por nivel de gobierno, puesto que varían de acuerdo a la temática.

2.5 A manera de conclusión de los factores contextuales y variables exógenas

A manera de conclusión del presente capítulo, y tal como se mencionó anteriormente, los factores contextuales, es decir lo que Ostrom denomina las variables exógenas, condicionan, de acuerdo al IAD, la toma de decisiones de los actores. El modelo establece tres grande ámbitos que deben ser

analizados, en un primer lugar las condiciones físicas y materiales, los atributos de la comunidad y finalmente las normas y reglas.

En cuanto a las condiciones físicas, y para el estudio del caso específico, el cambio de agenda de la política de movilidad urbana en el Distrito Metropolitano de Quito entre 1993 y el año 2015 se puede señalar que las características biofísicas del DMQ son especiales desde el punto de vista de estructura territorial. Hay un cambio morfológico importante debido a la expansión de la ciudad hacia los diferentes valles, tanto al norte como hacia el sur de la ciudad. Este hecho concreto se explica por el crecimiento de la población y las acciones de la gestión municipal, pero también por decisiones que provienen desde el gobierno central.

Por un lado se amplió la vía E35 facilitó que el eje vial se desplace hacia la avenida Simón Bolívar, por otro lado, el Municipio decidió construir el aeropuerto internacional de la ciudad en Tababela, prácticamente duplicando la zona urbanizable hacia el valle de Cumbayá, Tumbaco, Puenbo, Pifo y Tababela.

Como consecuencia existe una ampliación del espacio ocupado, que genera nuevos retos a la administración municipal, entre ellos la dotación de transporte y facilitar la movilidad urbana de la población. Por otro lado, a pesar que la ciudad tiene los mejores índices socioeconómicos del país, al interior de la ciudad existe segregación espacial marcada al interior del DMQ. La población más pobre habita las zonas más alejadas del hipercentro, o se desplazan mayormente para trabajar. Esta situación genera mayor número de desplazamientos y tiempos de viaje para las personas con menos recursos.

En cuanto a los atributos de la comunidad, se reflejan en la oferta, demanda y los tomadores de decisión. Frente a la ampliación del espacio ocupado, como fue mencionado, la demanda se amplió en la misma medida. A pesar que la mayoría de los desplazamientos se hacen en el hipercentro de la ciudad, la ampliación de las zonas urbanizables traen consigo un incremento de la demanda que además amplía sus destinos. Así, existe una demanda creciente de población del sur de la ciudad que buscar desplazarse por trabajo a los valles o al norte de la ciudad. Aunque en términos generales la oferta de transporte en la ciudad en promedio abastecería la demanda, no está bien organizada y existen rutas que se superponen y generan ineficiencias en los desplazamientos.

Sin lugar a duda el cambio de reglas de uso ha tenido repercusiones en la política de movilidad urbana en el Ecuador y especialmente en la ciudad de Quito.

En cuanto a la reglas constitucionales, durante el período analizado, hubo tres reglas asociadas a los cambios señalados así como le promulgación de la Ley de Distrito Metropolitano. Hay dos hitos durante el período analizado que pueden ser considerados como preponderante, la Ley del DMQ y la Constitución de 2008.

Tanto los cambios constitucionales como la promulgación de la Ley del DMQ modifican diametralmente la situación del municipio de Quito. Con la promulgación de la Ley del DMQ, el municipio de Quito asumió la competencia de tránsito y transporte, mientras que con la Constitución del 2008, establece como una competencia exclusiva el tránsito y transporte para los cantones. Por otro lado, la Constitución de 2008 delimitó los ámbitos de trabajo del concejo metropolitano. La conceptualización del municipio parte de estas dos normas. En este contexto, el cambio de las reglas de uso no sólo que inciden en las decisiones de política sino que cambian totalmente el panorama de la gestión.

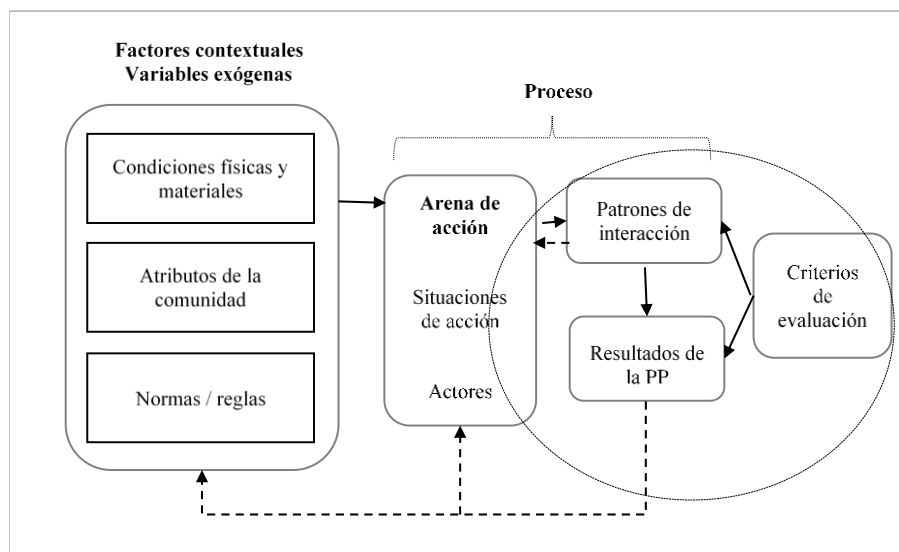
Por tanto es lógico que las alcaldías hayan tenido diferentes intereses según la cronología de su administración. Por lo expuesto, la arena de acción se divide a partir del hito de la aprobación de la Constitución de 2008, para que su análisis tenga relación con las reglas de uso vigente a la época.

Capítulo 3. Arena de acción, renovación parcial del concejo metropolitano (1993-2008)

El modelo del *Institutional Analysis and Development* (IAD) desarrollado especialmente por Ostrom admite realizar análisis en diferentes niveles a partir de la identificación de la **Arena de Acción** que permite el estudio, la predicción y la explicación del comportamiento y los resultados de las interacciones a partir del reconocimiento de la existencia de variables exógenas que condicionan las acciones y los comportamientos.

La arena de acción tiene dos componentes, por un lado las situaciones de acción y por otro el análisis de actores. Las situaciones de acción se refieren al espacio en el cual los actores interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, disputan espacios, por mencionar algunas de las acciones que se realizan. Por otro lado, están los actores quienes tienen preferencias, diferente acceso y capacidad de procesamiento de información, diferente racionalidad y criterios para la solución de problemas así como recursos disponibles (Ostrom, Gardner y Walker 1994, 28-29).

Diagrama 3.1: Modelo IAD, arena de acción



Adaptado de (Araral y Amri 2016) (Roth Deubel 2008)

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la arena de acción en torno a la fijación de la agenda de la política de movilidad urbana en el Distrito Metropolitano de Quito.

Luego del análisis de los factores contextuales y las variables exógenas queda claro que es necesario dividir el análisis en dos períodos puesto que la Constitución del año 2008 desencadenó

varios cambios en las reglas de elección, financiamiento y de posición. Por tanto la arena de acción es muy distinta antes del 2008 y luego del 2008.

A pesar de lo dicho, es necesario realizar una recapitulación regeneral que vincule los diferentes períodos de análisis con los factores contextuales vigentes durante los períodos analizados.

3.1 Antecedentes generales

De acuerdo a la información recabada, durante el período analizado se puede clasificar la política de movilidad urbana en tres grandes etapas. Una primera etapa definida por la Democracia Cristiana y sus tres alcaldías, Rodrigo Paz (1988-1992), Jamil Mahuad (1992-1998, dos períodos) y Roque Sevilla (1998-2000), una segunda etapa que corresponde a la Alcaldía de Paco Moncayo bajo el paraguas del partido de la Izquierda Democrática (2000-2009, dos períodos) y una tercera etapa correspondiente a la Alcaldía de Augusto Barrera (2009-2014) auspiciada por el movimiento político de Alianza País. La Alcaldía de Mauricio Rodas únicamente se considera en los dos primeros años.

Entre 1993 y el año de 2014 existen dos grandes hitos históricos que condicionaron la arena de acción. El primer hito histórico está relacionado con la crisis económica de 1999 y su posterior desenlace con la adopción del dólar como moneda nacional en el año 2000³². Lo antes descrito tuvo consecuencias en la última administración de la Democracia Cristiana puesto que los recursos del Estado que se transfieren a la Alcaldías eran exiguos a causa de la crisis y la devaluación de la moneda. La adopción de la dolarización como alternativa no sólo implicó una modificación del régimen cambiario, sino también el cambio del sistema monetario, la necesidad de buscar un equilibrio macroeconómico y hacer reformas estructurales (BCE, La dolarización en el Ecuador, un año después 2001).

Luego de la adopción del dólar como moneda nacional, el proceso de ajuste de la economía repercutió en los primeros años de gestión de Paco Moncayo. El país sintió una recuperación de

³² Los principios de la dolarización son: i) La moneda única es el dólar y desaparece la moneda local. En el caso del Ecuador se contempla que la moneda local circula solamente como moneda fraccionaria; ii) La oferta monetaria pasa a estar denominada en dólares y se alimenta del saldo de la balanza de pagos y de un monto inicial suficiente de reservas internacionales; iii) Los capitales son libres de entrar y salir sin restricciones; y, iv) El Banco Central del Ecuador reestructura sus funciones tradicionales y adquiere nuevas funciones (Llerena Sarzosa 2014).

su poder adquisitivo³³ y la posibilidad de planificar consumo de mediano y largo plazos con mayor predictibilidad debido a la facilidad del acceso a crédito, así como la reducción de las tasas de interés.³⁴

Cabe destacar que a partir del año 2000, el ingreso mensual de los hogares ecuatorianos evidenció un crecimiento considerable (se calcula que fue del orden de 46% entre el 2000-2008) el cual se explica por dos motivos, por un lado el continuo volumen de divisas que se recibieron vía remesas y, en segundo lugar, por la recuperación de los salarios reales (Ospina Lozano 2010), en este sentido, y de acuerdo al Banco Mundial, la clase media del Ecuador casi se triplicó entre 1995 y el año 2010, al pasar del 14% al 38% (Hurtado 2017, 199).³⁵

Por otro lado, y tal como lo muestra la siguiente tabla, la incidencia de la pobreza³⁶ del consumo en el Ecuador tiene un comportamiento diferente por ámbitos. En el ámbito rural la incidencia de la pobreza es mucho más acentuada que en la zona urbana. Sin embargo a partir del año 2000 la incidencia de la pobreza de consumo disminuyó a nivel nacional, aunque con mayor intensidad en la zona urbana (pasó de 36,38% en el año 1999 a 16,16% en 2014). Lo antes descrito incide en el comportamiento del consumo de los agentes, puesto que al tener mayor capacidad de consumo el tipo de consumo de los ecuatorianos varió. El comercio es uno de los sectores que ha tenido mayor dinamismo luego del 2000 así como la construcción, por mencionar algunos de los sectores.

³³ La inflación disminuyó de 95% en el año 1999 a una de 4,15% en 2014 (Carpio 2015). Luego de 36 meses de dolarización las tasas pasivas reales volvieron a ser positivas, factor fundamental para incentivar el ahorro interno (Llerena Sarzosa 2014).

³⁴ Adicionalmente, a partir del año 2000, se produjeron condiciones externas favorables para la economía del país, entre las que se puede mencionar, i) El precio promedio anual del barril de petróleo mantuvo niveles superiores y con tendencia ascendente desde el año 2002, \$21.82 el barril, para ubicarse en el 2011 en \$ 96.96 por barril; ii) Las remesas se convirtieron en la segunda fuente de divisas, ascendieron de US\$ 200.9 millones en 1993 (1.3% del PIB) a US\$ 3,087.9 millones (6,5% del PIB) en 2007 (en términos corrientes); iii) la construcción del oleoducto de crudos pesados (OCP) dinamizó la economía y representó la inversión extranjera más importante en Ecuador desde 1970; iv) El tipo de cambio adoptado (25,000 sucres por dólar) permitió precios relativos favorables para las exportaciones en el año 2000; v) Las tasas de interés internacionales alcanzaron su nivel más bajo en muchos años, como resultado de las políticas de reactivación norteamericanas, particularmente luego del 11 de septiembre de 2001. De esta forma los intereses de la deuda externa bajaron en este periodo, aliviando su presión sobre el presupuesto

³⁵ Algunas de las características de la clase media son: no trabajan con sus manos y tiene profesiones liberales o como empleados del sector público y privado. Generalmente se ocupan en el sector servicios y el comercio. Tienen educación secundaria o universitaria. Reciben ingresos suficientes para cubrir sus necesidades, están protegidos por la seguridad social, viajan dentro y fuera del país y cuentan con un pequeño patrimonio que incluye vivienda y vehículo (Hurtado 2017, 199).

³⁶ Número de personas pobres expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año.

Tabla 3.1: Incidencia de la pobreza en el consumo, Ecuador

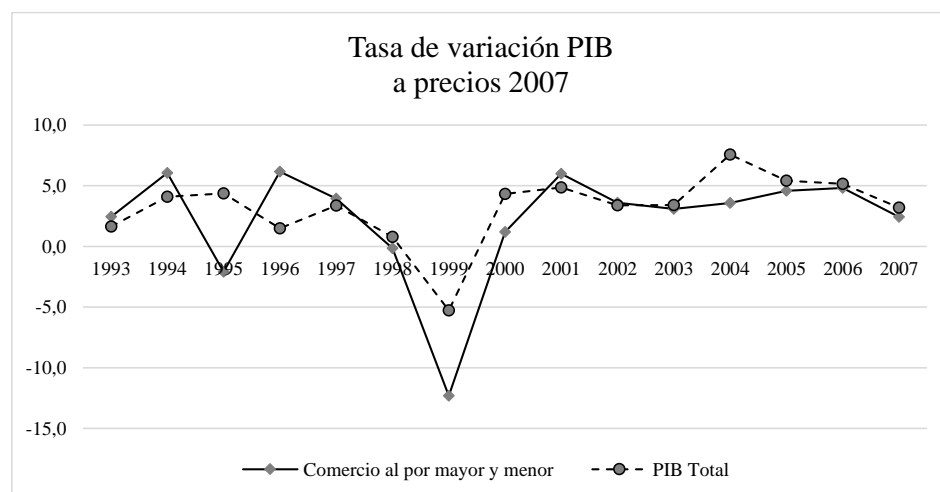
	1995	1998	1999	2006	2014
Rural	62,91	66,76	75,1	61,55	49,12
Urbano	23,03	28,72	36,38	24,89	16,16

Fuente: SIISE, Encuesta de Condiciones de Vida – INEC (1995-2014)

Por lo dicho, el sector de la industria del comercio al por mayor y al por menor, así como los servicios de reparación de vehículos automotores y motocicletas³⁷ tuvieron una recuperación en relación al año 1999 que cayó en el -12,3%. A partir del año 2000, el comercio de vehículos automotores y motocicletas tuvo variaciones positivas a partir del año 2000, situación que tiene relación directa con el incremento del número de autos en la ciudad de Quito a partir del año 2000 (Ver Gráfico 3.1).

(..) con la dolarización de la economía ecuatoriana en el año 2000 y la gradual estabilidad económica, se comenzó a recuperar el sector automotor en general incentivado además por la disponibilidad de recursos provenientes de las remesas de migrantes, los que se aplicaron a la compra de vehículos, constituyéndose en un factor permanente en los años siguientes (Ortega Bardellini 2005, 16).

Gráfico 3.1. Tasa de variación PIB Total y PIB de la industria del comercio



³⁷ Clasificación del BCE en las cuentas nacionales hasta 2007.

Fuente: (BCE 2007)

En este contexto, durante la Alcaldía de Paco Moncayo hubo incremento sostenido del número de automóviles per cápita, situación que continuó durante la administración de Augusto Barrera.

El segundo hito que muestra una ruptura en el funcionamiento del Estado así como en la política de movilidad urbana es la aprobación de la Constitución del año 2008 mediante consulta popular.

La Constitución de 2008 es la más extensa que ha tenido el Ecuador (444 artículos), reprodujo declaraciones de derechos, garantías y libertades contenidas en la Constitución de 1998 pero añadió los derechos de la naturaleza y de las personas al agua, a una alimentación sana, el derecho a la ciudad y a migrar, así como el voto facultativo a mayores de 16 años, emigrantes ecuatorianos, militares, policías y extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano. La estructura del Estado sufrió algunas transformaciones creándose algunas funciones como por el ejemplo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) (Hurtado 2017, 247-249) y en términos administrativos se crearon nuevas formas de gobiernos a nivel subnacional (ej: parroquias), se establecen competencias exclusivas por nivel de gobierno y un modelo de descentralización obligatorio y progresivo para todos los niveles de gobierno. En este contexto, a partir de la aprobación de la Constitución, se inicia una transformación de normativa general para adecuarse a las nuevas definiciones constitucionales que tienen repercusión en la gestión de los gobiernos locales, entre las principales leyes relacionadas con el objeto de estudio se pueden mencionar el Código Orgánico de Ordenamiento, Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, La Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial así como la normativa que cambió las reglas para elegir autoridades del concejo municipal.

Por todo lo antes señalado, la Constitución del 2008 transformó radicalmente el funcionamiento del Estado así como sus reglas. Esta situación también repercutió a nivel de los gobiernos locales, que a pesar de ser autónomos, tuvieron que adaptarse a las nuevas disposiciones constitucionales y seguir el Plan Nacional de Descentralización que tenía como uno de sus hitos la transferencia de la competencia del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los municipios del país. La administración del Distrito Metropolitano de Quito no estuvo ajena a todo lo antes mencionado, y a pesar de estar en una situación más adelantada en los procesos relacionados con los temas de la

3.2 Las administraciones municipales de la Democracia Popular

Tal como señala Ostrom, la arena acción requiere una comprensión de las situaciones de acción y los actores. En este marco, no es posible entender la administración de Jamil Mahuad como Alcalde Quito sin mencionar la administración de Rodrigo Paz, ambos pertenecientes al mismo partido de la Democracia Popular (DP).

3.2.1 El legado de la administración de Rodrigo Paz

Paz llega a la Alcaldía de Quito en 1988. A pesar que el tema del transporte público no estaba en la agenda de política, es Rodrigo Paz quien empieza a posicionar el tema cuando señala que la ciudad necesita “soluciones definitivas” (Chauvin 2011, 40) al problema del transporte público. Sin embargo la solución definitiva al problema pasaba por contar con una norma que autorice que sea el municipio quien regule el sistema de transporte en la ciudad, el cual estaba a cargo del gobierno central.

Como ya se mencionó, a inicios de 1990 la Municipalidad de Quito no tenía influencia alguna sobre el sistema nacional de transporte urbano. A nivel local, su intervención se restringía a brindar servicios puntuales de transporte público a través de la Empresa Municipal de Transporte, EMT. Rodrigo Paz promovió el fortalecimiento y la ampliación de los servicios de la EMT a través del incremento de su flota de autobuses para cubrir las rutas que no eran atendidas por las operadoras privadas. Los buses municipales tuvieron una gran aceptación entre la ciudadanía porque las unidades eran más modernas y cómodas y además porque las condiciones de su operación eran mejores que las brindadas por las operadoras privadas, no sólo que contaban con paradas y frecuencias fijas sino que además la tarifa estaba subsidiada. Con la idea que los cambios requeridos en el transporte público no eran simples y que se requería un diseño de largo plazo, se creó la Unidad de Estudios del Transporte a cargo del Ing. César Arias cuyo objetivo principal fue a a la realización de estudios de diagnóstico y el desarrollo de la propuesta del Proyecto Trolebús (INEC 2010). Esta unidad fue la encargada de elaborar el Plan Maestro de Transporte de Quito. En dicho documento ya se consideraba la creación de una autoridad única para planificar y regular el servicio de transporte en el ámbito local, la creación de una red integrada de transporte público, el fortalecimiento de las empresas privadas, la implantación de vehículos de baja contaminación y un sistema centralizado de semaforización, entre varios temas (Chauvin 2011, 42). Desde sus inicios, el proyecto del

Trolebús tuvo detractores, siendo uno de los más visibles Oscar Ayerve, candidato a concejal por la ID y considerado como uno de los hombres poderosos a la época en su partido ID (Freidenberg y Alcántara 2001). Los cuestionamientos principales fueron el costo del proyecto, el tiempo previsto para su puesta en marcha, la longitud del recorrido y el precio del pasaje.³⁸

A pesar de lo dicho, el 1 de diciembre de 1990 en la sesión solemne de la Municipalidad de Quito, el Gobierno Nacional se comprometió mediante convenio a financiar y poner en marcha el proyecto de los trolebuses en la ciudad.

3.2.2 La Ley del Distrito Metropolitano

La necesidad de contar con un régimen especial para el área metropolitana de Quito había sido discutida ya desde 1973, cuando Sixto Durán Ballén ocupó la Alcaldía de Quito, sin embargo la idea no prosperó. Fue durante la Alcaldía de Rodrigo Paz que se retomó la idea. La primera versión fue entregada en 1990 al Congreso Nacional, sin embargo la ley fue finalmente aprobada en 1992 y sancionada finalmente por el Concejo Metropolitano de Quito en la Alcaldía de Mahuad en 1993.

Uno de los aspectos más relevantes del texto de la Ley del Distrito Metropolitano es la descentralización de las competencias de planificación y regulación del transporte terrestre desde el gobierno central hacia el Municipio de Quito, así como la regulación y cambios de uso del suelo.

Chauvin en su capítulo denominado Historia del transporte urbano en Quito y sus conflictos, señala que desde el año de 1994, la municipalidad empezó a ejercer sus nuevas competencias referentes al control de la contaminación ambiental. Sin embargo, las competencias relativas al transporte público no entraron en vigencia sino hasta diciembre de 1995, a través de los decretos presidenciales 3304 y 3305, publicados en el Registro Oficial No. 840 del 12 de diciembre de 1995, por medio de los cuales el entonces presidente Sixto

Durán-Ballén transfería al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, dentro de los límites de su jurisdicción, las funciones que hasta entonces tenía el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha. El control del tránsito y el transporte urbano quedaba, bajo la responsabilidad de la Policía Nacional, a través de la Jefatura de Tránsito de Pichincha.

³⁸ Son los mismos argumentos que años después se esgrimieron alrededor del proyecto Metro de Quito.

La municipalidad, por su parte, creó la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte, UPGT, con el fin de hacerse cargo de la ejecución de los planes y proyectos de transporte previstos al amparo de sus nuevas competencias.

3.2.3 Elección de Jamil Mahuad como Alcalde de Quito 1992

La normativa vigente a la época no permitía la reelección de los alcaldes, razón por la cual Rodrigo Paz no pudo volver a candidatizarse en 1992 a pesar de su popularidad. el 17 de mayo de 1992, Mahuad fue electo alcalde de Quito con el 50,1% . Las expectativas de sus electores se concentraban principalmente en buscar soluciones tanto en la provisión de agua como con el transporte en la ciudad.

En agosto de 1992, Jamil Mahuad fue presentado como nuevo alcalde al Concejo Metropolitano junto a 8 nuevos concejales electos. Durante la ceremonia, Rodrigo Paz destacó los avances en cuanto a la dotación de servicios en especial de agua potable, sentenciando “el gran problema de Quito ahora es el transporte” (Chauvin 2011). Por tanto estaba sentada ya la agenda de política, solucionar los problemas de transporte en la ciudad.

Desde un inicio, Mahuad se mostró favorable a la promulgación de la Ley del Distrito Metropolitano así como a continuar con los proyectos de transporte urbano iniciados durante la administración de Paz.

Durante la segunda mitad de su primer período, Mahuad tuvo que enfrentar conflictos con los concejales de oposición. Los medios de comunicación de la ciudad tomaron en su mayoría partida por el alcalde, acusando a los partidos políticos de ser los principales responsables del caos generado en el Concejo de Quito por haber seleccionado para ser candidatos a concejales a personajes que habían “llevado la politiquería al Municipio”. Probablemente esto motivó a Fabián Alarcón y Jaime Nebot, líderes de dos de los partidos políticos nacionales que tenían representación en el concejo de Quito, para manifestar públicamente su apoyo a la gestión de Mahuad.

Durante el primer período, se introdujeron importantes reformas administrativas en la municipalidad, estando entre las más destacadas la zonificación de la ciudad y la creación de administraciones municipales para cada zona, encargadas de resolver los asuntos más importantes de su respectiva jurisdicción. Los cambios repercutieron en claras mejoras en la calidad y eficiencia de los servicios brindados por la institución.

Desde su primer día en funciones, Mahuad empezó a referirse reiteradamente al problema del transporte en Quito, planteando desde un inicio que no se puede tratar de la misma manera uniforme el problema del transporte urbano en todas las ciudades del Ecuador puesto que las características operativas y los problemas de las ciudad son distintos. Defendía el hecho que sea la municipalidad quien debía hacerse cargo del transporte y no el Consejo Nacional de Tránsito, situación que fue posible en Quito luego de promulgada la Ley del Distrito Metropolitano.

A pesar que la administración de Mahuad como Alcalde de la ciudad se asocia al proyecto del Trolebús, desde 1994, la gestión también giró alrededor del control de la contaminación ambiental. Se adoptaron ciertas medidas, varias de ellas impulsadas por el concejal Roque Sevilla, orientadas a controlar la contaminación provocada por las emisiones de gases por parte de los automóviles y el transporte en general. En la fecha prevista para el inicio de los controles, los transportistas de Quito hicieron una paralización que fue suspendida luego de llegar a un acuerdo con el alcalde sobre los plazos otorgados a los propietarios de los vehículos. A pesar de este compromiso, en un lapso inferior a dos meses, los transportistas paralizaron de manera sorpresiva el servicio nuevamente. Mahuad reaccionó frente a esta actitud de los choferes, además aprovechó el apoyo que contaba tanto de los medios de comunicación como de la ciudadanía, en ese contexto su contestación fue “los dueños de 1.300 buses no van a jugar con la salud de un millón 300 mil habitantes ni con el sistema de tránsito de la ciudad” (Chauvin 2011, Declaraciones de Mahuad en 1994).

La paralización se suspendió y los controles continuaron llevándose a cabo a pesar de los intentos de detenerlos, incluso hicieron una demanda ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. En enero de 1995 se reanudarosn los controles amparados por una nueva ordenanza que contemplaba mecanismos más concretos y el cobro de multas a infractores así como una estrecha coordinación con la Policía Nacional, fueron suspendidos por pedido del gobierno de Sixto Durán Ballén debido al pedido del gobierno de postergar cualquier conflicto y fortalecerla cohesión del país debido al conflicto existente entre Perú y Ecuador.³⁹ Superado el mencionado conflicto, los controles ambientales se reanudaron. Incluso a inicios de 1996, en el marco de un conflicto

³⁹ A inicios de enero de 1995, una patrulla peruana de aproximadamente 50 hombres se infiltró al norte de Tiwintza, donde procedieron a limpiar un área de unos 2000 m2, levantaron un campamento al que bautizaron con el nombre de “Base Norte” e instalaron un helipuerto de madera. Ese fue el inicio de “La Guerra del Cenepa”.

relacionado con el incremento de los precios de los combustibles, los gremios nacionales del transporte incluyeron entre sus pedidos que se suspendan los controles ambientales desarrollados en Quito. A pesar de lo antes señalado, los controles continuaron.

Adicionalmente, la administración del alcalde Mahuad inició otras acciones como la elaboración de fichas para cada propietario y vehículo con lo que se continuó en la construcción de una base de datos, la supresión del incremento constante de cupos y creación de nuevas cooperativas, entre otros temas. Sin embargo, el proyecto que cambió la movilidad en la ciudad fue la construcción del Trolebús.

3.2.4 Trolebús, la gran apuesta

Varios estudios impulsados desde la Unidad de Estudios del Transporte durante la administración Municipal de Rodrigo Paz habían determinado al Trolebús como la opción técnica y financiera viable para solucionar el problema del transporte sobre los sistemas alternativos como el metro, el tren ligero y el monorriel, a decir de Ortiz, “el Trole es una revolución de la movilidad (urbana) de Quito, que empezó con Rodrigo Paz (...) pero básicamente lo construyó Mahuad y lo inauguró. Con gran oposición de los taxistas de los buseros, ellos hicieron un paro brutal a Mahuad pero (ellos) seguían haciendo” (Entrevista Ortiz Crespo 2017).

La propuesta de dar prioridad al transporte público sobre el transporte privado a través de la utilización de carriles exclusivos buscaba además devolver parte del espacio público a los grupos mayoritarios.

Hacia mediados de 1992, y teniendo como telón de fondo la campaña para la elección del nuevo alcalde de Quito, la discusión sobre el “Trole” tomó fuerza. El proyecto comenzó a discutirse con mayor amplitud en los medios de comunicación, haciéndose públicos detalles como las posibles rutas y la necesidad de reubicar, en coordinación con los transportistas, los circuitos que hasta entonces operaban. El proyecto fue la principal oferta de campaña de Mahuad como candidato a Alcalde e hizo que el Trolebús sea visto como una iniciativa cada vez más plausible, y comienzan a presentarse los primeros conflictos en torno a éste.

Uno de los primeros conflictos giró alrededor del financiamiento del proyecto. Para el Ministro de Finanzas, Mario Ribadeneira, el proyecto tenía inconvenientes técnicos, cuestionó la validez del compromiso del gobierno de Rodrigo Borja para financiar el proyecto, y anunció que en el presupuesto del gobierno nacional para 1993 no había ninguna partida asignada para éste

(Chauvin 2011). Una muestra que el proyecto del Trolebús estaba posicionado en la agenda de la política fue que, frente a las declaraciones del ministro Rivadeneira, varios actores políticos incluyendo al Presidente de la República, se desligaron de la polémica y aclararon que el conflicto era exclusivo entre el Ministerio de Finanzas y el Municipio de Quito.

A inicios del mes de marzo de 1993 el gobierno aprobó el proyecto y comprometió su aporte para el financiamiento. De igual forma el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) incluyó al proyecto del Trolebús entre los proyectos considerados prioritarios para el país. Con el aval del gobierno central, el municipio inició la búsqueda de financiamiento, situación que dio pie a otro conflicto entre Mahuad y el concejal Patricio Jijón de la ID quien lo acusó de actuar a espaldas del Concejo Municipal. Inmediatamente, 13 de los 15 concejales reaccionaron a favor del proyecto y respaldaron la gestión del alcalde, destacando que el Concejo había aprobado por unanimidad el proyecto en septiembre de 1991 y que el Alcalde los mantenía informados.

Cuando Mahuad iba a hacer el trole, hubo un momento en que la sensación era que no iba poder (hacerlo) por un montón de razones. Por las aprobaciones de los créditos, los avales del gobiernos, toda la tramitología. Ahí había cambios legales, cambios de ordenanzas, había un montón de cosas. Temas de gestión, temas financieros, sobre todo los problemas políticos. Era darte contra los choferes, la incredulidad de la gente, era un montón de cosas. Y la prensa del otro lado, facilista decía ¿Qué fue? ¿cuándo va a hacer? Ya no creo que va a hacer. Y nos daban, y nos daban. Jamil convoca a los periodistas y les hace un mapa de las 16 restricciones que tenía, las financieras, las legales y las políticas y (explica) cómo eso tiene que embonarse en un árbol estratégico para llegar al objetivo, y les dijo si ustedes no me apoyan yo no voy a a poder esto solo. (Andrés) Carrión, (Carlos) Vera, (Jorge) Ortiz y compañía deciden que van a tener que apoyar un poco y dejarles de criticar todas las mañanas (...) Hay que entender y conversar en esta sociedad (...) todas las semanas, es una sociedad negativa, ingeniosa para crear problemas y para evadir responsabilidades (L. P. Entrevista 2017).

En 1994, la administración municipal continuó con los trabajos relacionados al Trolebús a pesar que no existían negociaciones con el gremio del transporte. Varios fueron los intentos del gremio en frenar la construcción del mencionado proyecto. Entre los intentos de frenar la construcción del Trole, el gremio de transportistas buscaron el apoyo de la presidente de la República y de la Contraloría General del Estado, plantearon que el proyecto era técnicamente inviable y que existían varias irregularidades en el proceso de contratación. Interpusieron un recurso de

inconstitucionalidad frente al Tribunal de Garantías Constitucionales, entre otras acciones.

Finalmente los recursos legales se agotaron el proceso continuó.

Luego de contar con la autorización formal del Concejo Metropolitano y con el informe favorable de la Contraloría General del Estado, en julio de 1994, inició la construcción de las obras civiles del proyecto. Frente a esta realidad, los gremios de los transportistas hicieron un paro preventivo en agosto de 1994 protestando tanto contra los controles ambientales como con la construcción del sistema. Luego de la una reforma constitucional, la reelección de alcaldes era un hecho posible. A mediados de 1995 empezaron a barajarse posibles nombres como candidatos a las elecciones seccionales. La posibilidad de la reelección del alcalde Mahuad puso nuevamente en alerta a los transportistas. En julio de 1995, presidente de la FENATU, Hugo Peñafiel, anunció que si no llegaban a un acuerdo con la municipalidad, ellos no acatarían la autoridad local y seguirían trabajando bajo las normas del Consejo Nacional de Tránsito. Así se inició un largo conflicto que se extendió hasta marzo de 1996.

En octubre de 1995 llegaron al país las primeras unidades del Trolebús. Esta situación reavivó la polémica de las rutas, las tarifas y el tipo de servicio, pero por otro lado implicó la división del gremio de transportistas. La Asociación de Transportistas del sur de Quito, que operaban 60 de las 110 rutas que existían en la ciudad, declararon que aceptarían los cambios y que se prepararían para competir con el sistema de transporte del Trolebús. A pesar de todo lo descrito, el domingo 17 de diciembre de 1995 se inauguró el servicio del Trolebús cambiando totalmente la percepción ciudadana alrededor del sistema de transporte público.

Posteriormente a su inauguración, la administración municipal llegó a la conclusión que no sería posible llegar a un acuerdo negociado con los gremios de los transportistas. El 6 de marzo de 1996, Mahuad como alcalde de la ciudad, ordenó sacar de circulación a todos los buses que superaban los 20 años de fabricación. Ascendían a 1.106 unidades. Esta decisión considerada como arbitraria por parte del director del Consejo Nacional de Tránsito, fue apoyada por varios grupos de la población así como de los representantes de la prensa. De igual forma, los transportistas anunciaron que no acatarían la disposición del alcalde. La reorganización de las rutas involucraba a la policía nacional, misma que suspendió el operativo el 11 de marzo cuando había que reorganizar las rutas de la Marín y dejó de colaborar en varias de las iniciativas del cabildo.

El viernes 15 de marzo, alrededor de 1.500 buses cercaron y bloquearon las calles de acceso del CHQ. Acompañaron a los transportistas, los comerciantes informales, los dueños de los locales expendedores de alcohol. La solicitud de los protestantes radicaba en la eliminación de los controles ambientales, la suspensión del proyecto Trolebús y la destitución de Mahuad como alcalde de la ciudad.

A pesar de los ofrecimientos del gobierno nacional y de la policía de apoyar al municipio de Quito en sus decisiones, en los hechos no lo hicieron. Al día siguiente, el bloqueo se extendió a otras partes de la ciudad, por otro lado, surgieron actos vandálicos y agresiones a vehículos particulares. Luego de una ofensiva mediática por parte de varios funcionarios municipales de cuáles eran las razones para no ceder frente a los choferes, se intentó desalojar a los choferes del CHQ la madrugada del domingo 17 de marzo. Se esperaba la participación de al menos 120 elementos de la Policía Nacional de los cuales únicamente fueron 50. El desalojo no fue posible.

Al día siguiente los editoriales de la prensa, radio y televisión estaban llenos de alusiones al paro del transporte en Quito, que condenaban no solamente a los transportistas, sino también al gobierno y a la policía nacional por su inacción. Mientras tanto, el comandante de la policía declaró que a pesar del ofrecimiento al alcalde, la institución no tenía recursos y que sugería abrir el diálogo con los gremios. El 17 de marzo iniciaron las negociaciones con el alcalde de Quito y el presidente de la república. Se pedía la declaratoria de emergencia para la ciudad con la finalidad que sean los militares quienes apoyen el servicio de funcionamiento de la ciudad. Y a pesar del ofrecimiento del gobierno nacional de apoyar a la ciudad, en los hechos, recién al medio día del lunes 18 de marzo se firmó el decreto de emergencia. Sólo luego de la presión de la prensa y la opinión pública, el presidente de la república emitió su opinión. Recién, la tarde del 21 de marzo, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas emitió un comunicado en el que se disponían a los representantes legales y miembros de las cooperativas y empresas de transporte de Quito que sus unidades deberían reintegrarse a trabajar a más tardar a las 9 de la mañana advirtiendo que quien obstaculice el libre tránsito sería sancionado según la Ley de Seguridad Nacional. El presidente de la república, el ministro de gobierno, y el alcalde de Quito hicieron públicamente una oferta “no negociable” a los transportistas quienes tuvieron que aceptarla, finalmente los dirigentes de los transportistas pusieron fin a la medida de hecho.

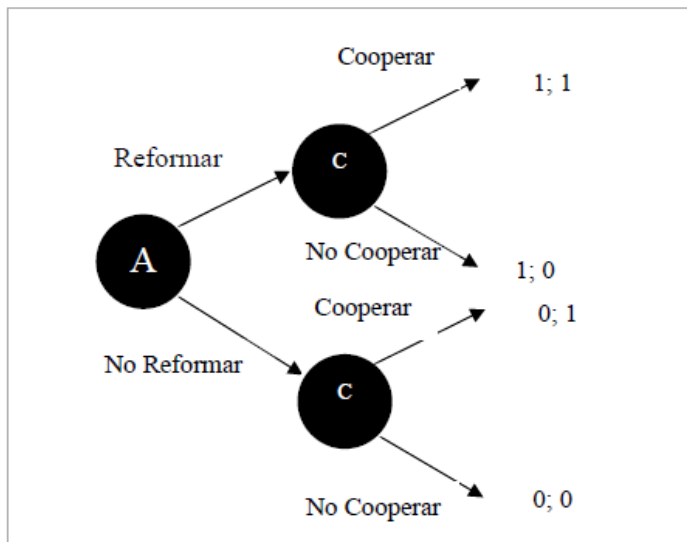
Los 1.106 buses de más de 20 años dejaron de circular por la ciudad y el proyecto pudo continuar. El 21 de abril se inauguró la tercera etapa del sistema, con lo que el servicio completó la totalidad de la ruta planificada. Para mediados de 1996, ya se transportaban 170.000 usuarios por día, superando ampliamente los pronósticos.

No cabe duda que la ejecución del Proyecto Trolebús así como su puesta en marcha a pesar de la oposición de los grupos opositores al proyecto, proyectó a Mahuad hacia la Presidencia. Situación que se concretó en el año de 1997 cuando renunció a la alcaldía de Quito para dedicarse de lleno a su candidatura. En estas circunstancias Roque Sevilla fue designado como alcalde para suceder a Mahuad hasta que finalice el mandato.

3.2.5 Interacción entre el Municipio de Quito y el Concejo Municipal

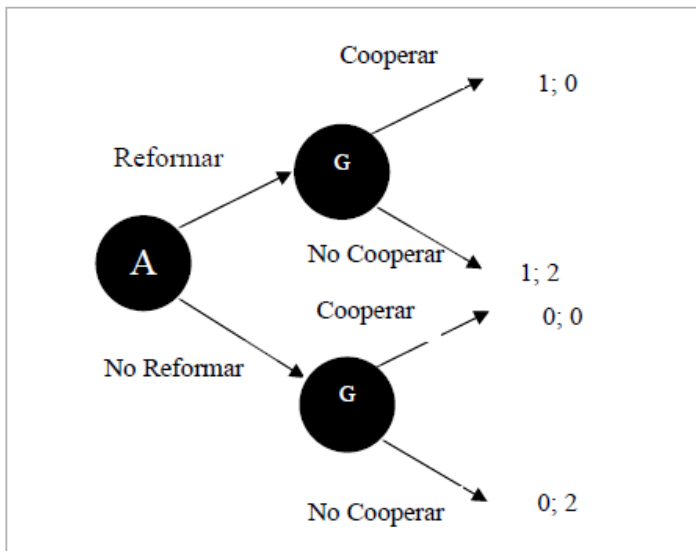
Como se mencionó anteriormente, la alcaldía de Jamil Mahuad se caracterizó por continuar con el trabajo iniciado por Rodrigo Paz y profundizar la reforma. Por lo dicho, continuó con la propuesta de contruir el trolebús. La gran diferencia con la alcaldía de Rodrigo Paz, consistió en que la reforma debía ser avalada por el Concejo municipal. Al inicio, y como se dijo, la relación con el Concejo (C) no fue fluida sin embargo, se lograron consensos que permitieron la aprobación de la ley del Distrito Metropolitano.

Diagrama 3.2. Interacción entre Municipio y el Concejo Metropolitano (Jamil Mahuad, alcalde)



Elaborado por la autora

Diagrama 3.3: Interacción entre Municipio y gremio transportistas (Jamil Mahuad, alcalde)



Elaborado por la autora

A diferencia de la interacción con el Concejo, la alcaldía de Jamil Mahuad tuvo problemas con la implementación de la medida con el gremio de transportistas (G). El incentivo de no cooperar era mucho mayor que el de cooperar, por tanto la decisión de obstaculizar la implementación de la medida fue, en términos de los resultados del árbol de decisión, la

solución al juego. Fue entonces la intervención de un actor con poder de veto quien cambió la solución al juego. La intervención del Presidente de la República, a través de la milicia y una posición no negociable quien permitió que se llegue a otro equilibrio.

3.2.6 Roque Sevilla y su apoyo al medio ambiente

Roque Sevilla, entonces miembro de la Asamblea Nacional Constituyente (1998) comenzó a perfilarse como el sucesor de Mahuad en caso de que éste fuese electo Presidente del Ecuador. En las elecciones de la primera vuelta, la DP logró 6 de las 7 concejalías, quienes se sumaron a los 4 que se encontraban a mitad del período, logrando 10 de los 15 concejales. El 10 de agosto de 1998, Roque Sevilla fue electo el primer vicealcalde del Concejo Metropolitano y en consecuencia el sucesor de Mahuad luego de su renuncia definitiva para ejercer el cargo de Presidente de la República.

La agenda de trabajo de Sevilla, fue profundizar los controles ambientales y en la construcción de un nuevo corredor, denominado la Ecovía.

Sin embargo, Roque Sevilla afrontó tres temas durante su mandato. Por un lado, el municipio sufrió las consecuencias de la disminución de recursos por la crisis económica nacional, por otro lado sobrellevó el desgaste político de la Presidencia de Mahuad y afrontó la crisis derivada por la erupción del volcán Pichincha en 1999, en medio de las dificultades económicas a nivel nacional.

Además de los controles ambientales, la administración de Sevilla puso en marcha varias iniciativas para la mejora del servicio de transporte público. Anunció la renovación de los buses utilizando un nuevo modelo, los “buses tipo”, modelo estándar con capacidad para 80 pasajeros y con características técnicas específicas para la ciudad y que cumplían las normas de la *Environmental Protection Agency (EPA)*.

Sin embargo, el proyecto emblemático de la administración municipal de Sevilla era la llamada “Ecovía”. Consistía en un carril exclusivo, similar al del Trolebús, por el que circularían buses “ecológicos” (con emisiones de baja opacidad) a lo largo de 8,5 kilómetros en la avenida 6 de diciembre. Desde un inicio se planteó que la diferencia con el Trole, sería que el propietario de los buses no sería la municipalidad sino las propias empresas y cooperativas privadas que tradicionalmente habían operado la ruta.

Debido a las dificultades antes descritas, la obra se retrasó y no pudo concluirse sino luego de las elecciones, las cuales perdió frente a Paco Moncayo.

3.3 Administración de Paco Moncayo como Alcalde de Quito

Paco Moncayo llega a la Alcaldía de Quito en el año 2000 luego de ejercer como legislador en el Congreso Nacional y tras vencer en las elecciones a Roque Sevilla con el 60% de los votos (Ayala 2017). Su buena imagen como militar, que en el plano político se tradujo en un área de honestidad y responsabilidad patriótica, fueron características demandadas, luego de la crisis económica que enfrentó el país a raíz del año 1999 (La Hora 2000).

El General Paco Moncayo llega a la alcaldía de Quito luego de un período 12 años de que la administración de la ciudad estuvo en manos de la Democracia Popular (DP) bajo las figuras exitosas de Rodrigo Paz, Jamil Mahuad y Roque Sevilla. De igual forma, asume la alcaldía luego

de que el país enfrentó una de las peores crisis económicas del siglo XX, administrada por el ex alcalde de Quito y posterior presidente de la República, Jamil Mahuad. El corolario de la crisis, fue la adopción del dólar como moneda nacional, situación que supuso una devaluación real de las asignaciones provenientes por parte del gobierno central al municipio debido al tipo de cambio establecido (25.000 sucres por cada dólar).

En este contexto, el inicio de la alcaldía de Paco Moncayo fue complicado. Inició con un concejo metropolitano que se renovaba cada dos años parcialmente, cuya mayoría no le era favorable y con un problema económico que supuso enfrentar el pago de los sueldos a la administración municipal. La alcaldía de Quito tuvo que pedir un préstamo al sistema financiero nacional que le permitiera operar dentro de la situación de iliquidez que se encontró el aparato municipal (Entrevista Ortiz Crespo 2017). (Entrevista a Ortiz Crespo, Ciudad, día mes año).

La fundamental fue asumir una alcaldía en un momento en el que se produjo, la dolarización. Porque eso implicó una devaluación brutal y una reducción real del presupuesto del municipio a la quinta parte. Entonces no había disponibilidades económicas ni para pagar sueldos. Fue un *shock* feroz. Entonces reacondicionarle a la administración municipal a eso, era una prioridad sin ninguna duda (V. A. Entrevista 2017).

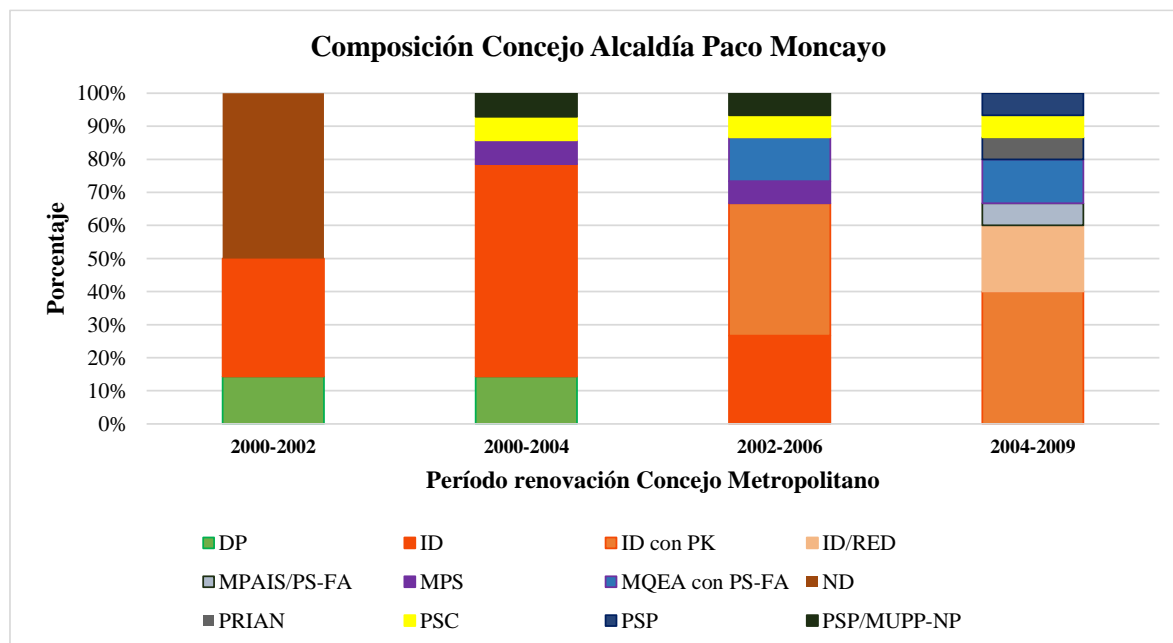
Cuando Paco Moncayo asumió la Alcaldía recibió un Concejo Metropolitano que venía trabajando desde el período anterior y que se renovó parcialmente. Al inicio de su gestión en el año 2000, tuvo problemas con la elección del vicealcalde. La Democracia Popular (DP) buscaba que Mauricio Pinto sea electo como Vicealcalde. Además la DP condicionó su apoyo a la Izquierda Democrática (ID) a cambio de las principalías en las diferentes comisiones y en algunas empresas (Eléctricas, Emaap, Emop, Rastro, entre otras) (La Hora, No hubo acuerdo para la vicealcaldía 2000). Los mencionados planteamientos no fueron aceptados por la ID y se propuso como vicealcalde a Andrés Vallejo quien finalmente se impuso. Lo antes señalado, fue rápidamente superado por las características del liderazgo de Paco Moncayo y al corto plazo el Concejo Metropolitano se alineó a la nueva administración y propuestas de la ID. Para Moncayo su éxito en conciliar intereses del Concejo Metropolitano con su propuesta fue apelar a un objetivo común, el interés por la ciudad.

Primerito (...) nadie pueda sospechar, ni pensar siquiera, que está trabajando para usted, sus hermanos, hacer ricos a los amigos. Eso es fundamental porque si la cabeza está jugando con intereses ocultos, con barajas ocultas, la gente se da cuenta enseguida. Yo comencé con un

Concejo que era de mayoría de la DP. Nos pusimos todos la camiseta de Quito. “Vean no tengo interés, todos ustedes aman a la ciudad”. Había gente tan buena en la DP, en la ID en todos. Era un gran Concejo, con gente así usted puede alinearse estratégicamente por la ciudad. A mí me dijo Wilma Andrade, “pero si les tratas mejor a los de la oposición”, y yo le contesté “pero usted es mi partido, y no tengo que hacer al lado mío”. No les mimaba, no les di un milímetro. (...) les di respeto. Les di liderazgo, aprecié sus magníficas virtudes que es lo más esencial en una relación buena, nos alineamos estratégicamente, todos queríamos lo mismo. Tomé lo mejor de la administración anterior, todo lo bueno seguimos haciendo (Entrevista Gral. Moncayo 2017).

A la fecha, las reglas establecían que el Concejo Metropolitano se renovarían parcialmente cada dos años. Al inicio del período de Moncayo como Alcalde no tenía mayoría en el Concejo sin embargo esa situación cambió en el año 2002, cuando luego de la renovación parcial la ID obtuvo la mayoría absoluta. El Alcalde Moncayo tuvo a partir de entonces mayoría en el Concejo a través de las Alianzas que hizo la ID con Pachakutik y posteriormente con RED (Ver Gráfico 3.3.). Además de que la situación le ofrecía gobernabilidad le permitió avanzar rápidamente en su propuesta de gestión.

Gráfico 3.3. Composición Concejo Metropolitano Alcaldía Paco Moncayo



Fuente: (CNE 2016), (Gomezjurado 2015)

3.3.1 La planificación estratégica como eje de la gestión municipal

La trayectoria de Paco Moncayo como estratega fue determinante en su planteamiento administrativo. En el momento que la ID le propuso ser candidato a Alcalde de Quito, Moncayo conformó un gabinete e inició su trabajo alrededor del Plan Quito Siglo XXI, documento que fue posteriormente la hoja de ruta de la administración municipal. Dicho plan organiza el trabajo de la ciudad alrededor de políticas generales de trabajo y cuatro ejes específicos: económico, social, territorial y gobernabilidad e institucionalidad.

La segunda (prioridad) fue trazar un plan a largo plazo. En la administración de Paco se estructuró un plan que tenía una mira del año 2025. Eso es indispensable en una ciudad. Eso no hay actualmente. Se van solucionando problemas o se emprenden proyectos, no hay una guía que le lleve a la ciudad hacia una meta definida. Para lo cual hay que hacer una cantidad de cosas pero con esa meta, con era mira. Esa fue la segunda prioridad, fue exitosísima. Porque la administración supo y el concejo supo a dónde queríamos llegar. Nosotros mismos sabíamos (V. A. Entrevista 2017).

Tabla 3.2. Ejes, programas y proyectos Plan Estratégico Quito Equinoccio 21

<p>Políticas Generales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la cultura ciudadana, para establecer la cohesión social y las relaciones entre los ciudadanos sobre la base de la confianza. • Promover la productividad, competitividad y el empleo • Implantar la justicia social con equidad y universalidad • Garantizar la educación universal de calidad • Generar un medio ambiente y un patrimonio protegidos y enriquecidos • Promover una familia con fortalezas, para que niños, adolescentes y jóvenes vivan a plenitud • Realizar una gestión pública de calidad 		
<p>Ejes estratégicos</p>	<p>Visión</p>	<p>Programas</p>	<p>Proyectos</p>
<p>Eje Económico</p>	<p>Territorio emprendedor, sustentable, e innovador</p> <p>Nodo tecnológico, industrial, agroindustrial y de servicios, promueve sus potencialidades, genera empleo, y distribuye la riqueza con equidad</p>	<p>Programa de Promoción de Emprendimientos</p> <p>Programa de Innovación</p> <p>Programa de Desarrollo Turístico</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aeropuerto Internacional, Puerto Seco y Zona Franca 2. Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico (AMDE-Q) 3. Sistema de Incubación de Empresas 4. Fondo de Promoción de Emprendimientos (FPE-Q) 5. Sistema Regional de investigación y Desarrollo 6. Quito Digital 7. Parque Tecnológico 8. Centro Internacional de Medicinas Alternativas y Conocimientos Ancestrales 9. Ciudad Mitad del Mundo 10. Centro Internacional de Ferias y Convenciones 11. Sistema de Termas de Quito 12. Sistema Regional de Sitios Arqueológicos

			13. Sistema de Circuitos Temáticos
		Programa de Generación de Recursos Financieros	14. Titularización de Obra Pública 15. Sistema de Concesiones de Obra y Servicios 16. Distritalización de Las Empresas de Servicios Públicos del DMQ 17. Fondo de Desarrollo Económico Local
		Programa de Empleo	18. Sistema Metropolitano de Capacitación para el Trabajo 19. Bolsa Metropolitana de Empleo 20. Sistema Metropolitano de Microcrédito
		Programa de Abastecimiento y Comercialización	21. Central Metropolitana de Abastos 22. Sistema Metropolitano de Comercialización y Mercados 23. Sistema de Servicios Empresariales Agropecuarios 24. Modernización del Sistema de Procesamiento de Cárnicos
Eje Social	Quito de todos, incluyente y segura, con cultura, educación, salud, nutrición y vivienda, una población que ejerce plenamente sus derechos con igualdad de oportunidades y capacidades, en convivencia ciudadana	Programa de Educación	1. Sistema Metropolitano de Educación 2. Fondo Metropolitano de Educación 3. Sistema Metropolitano de Educación Superior
		Programa de Cultura	4. Red de Institutos y Centros del Arte y la Cultura 5. Arte y Cultura del DMQ en el Mercado Global 6. Red Metropolitana de Bibliotecas y Mediatecas 7. Festivales Internacionales de las Artes 8. Fondo Metropolitano de Promoción Cultural
		Programa de Salud	9. Aseguramiento Metropolitano en Salud 10. Red de Proveedores de Servicios de Salud

			11. Seguridad Nutricional
		Programa de Protección Social	12. Sistema Metropolitano de Protección Social 13. Desarrollo Integral para los Pueblos Indios y Afroecuatorianos 14. Casas Comunitarias Juveniles 15.
		Programa de Seguridad Ciudadana	16. Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana 17. Centros de Atención y Solución Alternativa de Conflictos 18. Observatorio Metropolitano de la Seguridad 19. Sistema Distrital de Centros de Rehabilitación Social
		Programa de Deporte y Recreación	20. Sistema Metropolitano de Infraestructura de Deportes y Recreación. 21. Olimpiadas Distritales 22. Centro de Entrenamiento de Altura
Eje Territorial	Territorio ordenado, accesible, y eficiente; socialmente equilibrado y sustentable; con óptima calidad ambiental y estética, con su patrimonio histórico recuperado y enriquecido	Programa de Estructuración Territorial y Urbanismo	1. Legalización del Suelo y la Edificación 2. Potenciación del Centro Histórico 3. Consolidación de Nuevas Centralidades 4. Revitalización Urbana 5. Parques Industriales
		Programa de Espacio Público	6. Imagen Urbana 7. Sistema de Parques Metropolitanos
		Programa de Vivienda	8. Ordenamiento Urbanístico Residencial 9. Mejoramiento de Barrios y Vivienda

		Programa de Movilidad y Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> 10. Sistema Vial Metropolitano 11. Sistema Metropolitano de Transporte 12. Red Ferroviaria Distrital y Regional
		Programa de Infraestructura y Servicios	<ul style="list-style-type: none"> 13. Sistema Integral de Agua Potable 14. Sistema de Agua Para Riego 15. Sistema Integral de Saneamiento Ambiental 16. Recuperación de Ríos y Quebradas 17. Sistema de Energía 18. Sistema de Comunicaciones: telecomunicaciones y conectividad
		Programa de Calidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> 19. Protección de Áreas Naturales 20. Aire Limpio 21. Quito Limpio
		Programa de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	<ul style="list-style-type: none"> 22. Sistema Metropolitano de Prevención y Atención de Emergencias 23. Prevención 24. Investigación y Monitoreo 25. Fondo Metropolitano para la Mitigación de Riesgos y Atención de Emergencias
Eje de Gobernabilidad e	Ciudad del diálogo y la palabra, respeta la diversidad y reconoce sus liderazgos; descentralizada y participativa, con	Programa de Cohesión Social	<ul style="list-style-type: none"> 1. Gobierno Local del DMQ 2. Alcaldías Menores 3. Sistema de Gestión Participativa 4. Quito por la Equidad, Paz y la No Violencia

institucionalidad	institucionalidad confiable y transparente y un gobierno local moderno y eficiente	Programa de Desarrollo de Capacidades Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> 5. Modernización de la Gestión Municipal 6. Holding de Empresas y Corporaciones Municipales 7. Sistema Metropolitano de Información
		Programa de Participación y Control Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> 8. Sistema Metropolitano de Comunicación y Diálogo Social 9. Sistema de Auditoría Social y Rendición de Cuentas

Fuente: (Moncayo Gallegos, Plan Quito Siglo XXI - 2 2004)

El plan a largo plazo además derivó una adaptación de la estructura municipal a los ejes de trabajo. En este contexto, la figura del arquitecto Diego Carrión como el encargado de la Secretaría Territorial, es central en la administración de Paco Moncayo. Llega al Municipio auspiciado por Andrés Vallejo pero se gana la confianza de la autoridad por sus cualidades profesionales. Para Moncayo la competencia profesional es uno de los elementos que pueden marcar el éxito o fracaso de una administración y, de acuerdo con su testimonio, eran las credenciales profesionales y su trayectoria las variables que determinaron los nombramientos en el Municipio de Quito.

La adaptación de la estructura municipal y el plan de largo plazo estuvo acompañada de una reestructuración del aparato municipal. Ya en la alcaldía de Roque Sevilla se había diseñado la Empresa del Centro Histórico (ECH) como una herramienta administrativa que permitiría el manejo de recursos externos para rehabilitación del centro histórico. Esta figura que fue creada con una temporalidad definida y con un propósito único, fue utilizada por la administración de Paco Moncayo de manera más recurrente. Se crean las corporaciones municipales como “los órganos ejecutores (...) que liberaban de las trabas burocráticas” (Entrevista Gral. Moncayo 2017) y que además tendían puentes con el sector privado. En la administración de Paco Moncayo existe el convencimiento de que el sector privado puede contribuir activamente al desarrollo de las políticas municipales y cree firmemente en la colaboración pública-privada. Un ejemplo de lo antes señalado es la creación de la Empresa Metropolitana de Desarrollo y Urbanismo de Quito (Emduq - INNOVAR) cuyo concepto central era impulsar la innovación, entendiendo el concepto de innovación como la aplicación de la creatividad en todos los pasos de cualquier proceso (L. P. Entrevista 2017). Bajo este paraguas, la Emduq incurrió en varios proyectos de diferente índole, así manejó los parqueaderos municipales, impulsó el desarrollo de proyectos de vivienda y negocios de todo tipo en el CHQ, al igual que el desarrollo del concepto del tren ligero.

3.3.2 Construcción de la agenda de política

Paco Moncayo llegó a la Alcaldía de Quito con un abanico de proyectos para “insertar a la ciudad en el siglo XXI” tal como lo manifestaba. Durante la campaña y enseguida de su posesión como autoridad local, Paco Moncayo hacía referencia a varios de los programas y proyectos que pondría en marcha durante su administración, así ofreció trabajar en distintas áreas como por

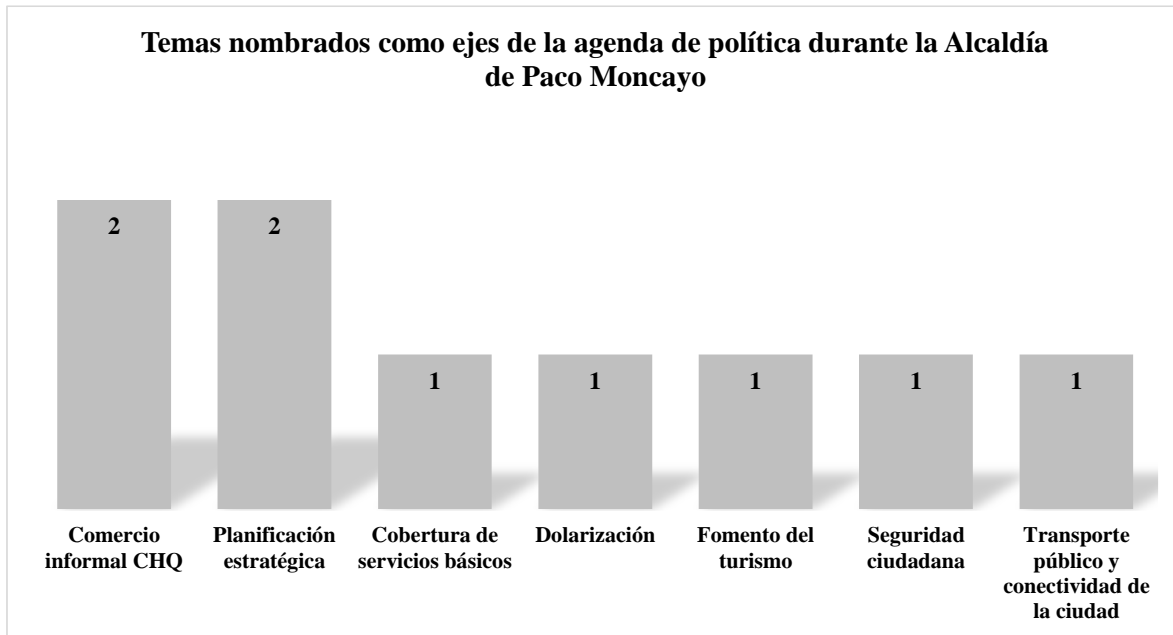
ejemplo: agua potable, alcantarillado, calles en buen estado, electricidad, transporte, seguridad, comercio informal así como la construcción de un aeropuerto para la ciudad de Quito (La Hora 2000). A inicios de su gestión además estaba en auge el proceso de descentralización por solicitud de las autoridades,⁴⁰ así si la autoridad local solicitaba cualquier competencia con excepciones como la seguridad nacional, el estado central debía transferirlas. En este contexto, Paco Moncayo también buscó acercamientos con varias carteras de estado como el ministerio de Educación o el ministerio de Bienestar Social (actualmente MIES), con el objetivo de lograr mayor sinergia en el trabajo así como coordinación entre el gobierno central y el gobierno local. A pesar de lo dicho y debido a la crisis económica durante la cual recibió el municipio, Paco Moncayo tuvo dificultades en cumplir sus promesas de campaña durante los primeros dos años de gestión. Así, debió priorizar acciones y su agenda de política y en los hechos, fue mucho más reducida. Tal como se observa a continuación, y de acuerdo a la información recabada, la agenda de política se centró en un trabajo de planificación estratégica para la ciudad, eliminación del comercio informal en el CHQ, incremento de cobertura de los servicios básicos en la ciudad, seguridad ciudadana y la construcción del nuevo aeropuerto de Quito. Sin embargo, al formar parte de un plan estratégico, las acciones seleccionadas contribuían a poner a la ciudad como un destino turístico, que era el fin de la propuesta de la administración de Moncayo (ver Gráfico 9).

Jamil Mahuad crea la Empresa del Centro Histórico hace cambiar el estatuto del BID, que hasta entonces no prestaba (recursos) para centros históricos. (Mahuad) hizo cambiar el estatuto para hacer el primer préstamo para un centro histórico por parte del BID y arranca el proceso. Ese proceso culmina Paco Moncayo en el 2003, cuando logra introducir a los informales en los BBB y sin ningún tipo de confrontación. Ahí arrancó el turismo, se hizo el Hotel Plaza Grande (antiguo Majestic), se hicieron algunas cosas de infraestructuras, el Centro Cultural Metropolitano. Todo eso venía desde Jamil y tanto Roque como Paco continuaron (L. P. Entrevista 2017).

Se crea la Unidad Ejecutora del Comercio Popular para las negociaciones con los comerciantes informales. Paralelamente se inicia la construcción de los centros comerciales populares bajo el concepto de ser centro comerciales del ahorro los cuales fueron concluidos en mayo de 2003. Ese mismo año se inició la reubicación de más de 5.500 comerciantes informales (Vallejo Rivera 2015, 68-70).

⁴⁰ Descentralización a la carta que se mencionó en XX

Gráfico 3.4: Agenda de política de Paco Moncayo



Fuente: (Entrevista Gral. Moncayo 2017) (Entrevista Ortiz Crespo 2017) (V. A. Entrevista 2017)

Por otro lado, durante la campaña para ser electo alcalde, Paco Moncayo ofreció luchar contra la inseguridad en la ciudad. De hecho, se considera que una de las razones por las cuales la ciudadanía votó mayoritariamente por Moncayo fue porque “Paco fue elegido en parte por ser militar y porque el tema de seguridad era el clamor” (Entrevista Ortiz Crespo 2017). Sin embargo, durante los dos primeros años de su mandato no pudo concretar nada, situación que redundó en la baja de su popularidad. Recién en el 2003, la administración de Moncayo suscribió convenios con el PNUD para fortalecer el Plan de Seguridad del DMQ con la participación de actores del Sistema de Seguridad. La propuesta del MDMQ en Seguridad Ciudadana se circunscribía en el Plan Equinoccio 21 como un programa dentro del área social. En este contexto, la seguridad ciudadana se percibía como un problema estructural en una sociedad inequitativa y excluyente (Pontón Cevallos 2005, 8-23).

La idea de que Quito debería tener un aeropuerto moderno que permita fomentar el turismo fue propuesta de Roque Sevilla como Alcalde de Quito. Paco Moncayo retomó la idea cuando fue electo y solicitó la competencia para la construcción del aeropuerto en el año 2000.

El 10 de agosto (...) Paco solicitó la transferencia de la competencia a Gustavo Noboa. Y Noboa enseguida lo quiso hacer, pero luego hizo que Nebot también pidiera (la competencia) porque le

costaba hacer la transferencia solo para Quito. Desde el gobierno se sugirió al municipio de Guayaquil que pidiera la transferencia del aeropuerto. (Lo hizo) semanas después de Paco Moncayo y le dieron la competencia al municipio el 9 de octubre y poco después a Quito, el 6 de diciembre. Las dos ciudades tuvieron la competencia, ¿cuál era la idea de esto?, que el gobierno no iba a poder a resolver a quién dar el aeropuerto internacional. Y se empezó una carrera de caballos para ver quién lo hacía primero. Como Guayaquil no tuvo que cambiarse de lugar, simplemente asumió la competencia del aeropuerto y empezó a regir el aeropuerto Simón Bolívar, y empezaron a construir una nueva terminal y eso fue todo. El de Quito sí tenía que hacer el proceso de la construcción en un sitio que estuvo determinado 30 años antes (Entrevista Ortiz Crespo 2017).

Al igual que los otros proyectos, el movimiento de tierras para la construcción del aeropuerto en Tababela inició en el año 2003. La demora fue producto de la complejidad que significó llevar adelante el proyecto. Desde un inicio, intereses empresariales ligados a la administración y concesión del aeropuerto de Guayaquil trabajaron para evitar que el proyecto del aeropuerto de Quito se realice. “Movieron todas las influencias, consiguieron los pseudo expertos,⁴¹ los ex pilotos, los moradores de todo lado para oponerse al proyecto del aeropuerto” (Entrevista Ortiz Crespo 2017).

Tal como lo planteaba el plan estratégico de la ciudad, la construcción del aeropuerto era importante para su supervivencia, puesto que al no contar con un puerto, se necesitaba una manera que asegure la conectividad que ayude a fomentar el turismo como fuente de generación de divisas y empleo y, que además, permita una logística para el embarque de las flores y de los vegetales principales productos agroindustriales de la ciudad región.

⁴¹ Se identifican varios actores relacionados con la oposición a la construcción del aeropuerto. En primer lugar la **Dirección de Aviación Civil (DAC)** que fue responsable de manejar el proyecto hasta la transferencia de la competencia al Municipio. Al quedarse sin proyecto, se sintió muy desfavorecida. Empleados encabezaron una oposición muy fuerte tanto así que a finales del año 2002, hicieron un paro y ocuparon la pista del aeropuerto, suspendiendo las operaciones del aeropuerto por 5 o 6 horas. La **Asociación de Aerolíneas del Ecuador**, se opusieron al saber que el consorcio canadiense manejaría el proyecto. Preferían quedarse como estaban aunque el aeropuerto era peligroso. La **Asociación de Pilotos**, a través de varios pilotos que cuestionaban el hecho de la existencia de vientos cruzados en Tababela. Dentro del Concejo, **Macarena Valarezo**. Fue la vocera principal de la oposición al aeropuerto. El mayor opositor del aeropuerto de Quito, fue el señor **Michel Deller**, dueño del Independiente, del Quicentro Era el concesionario del aeropuerto de Guayaquil (Entrevista Ortiz Crespo 2017) (V. A. Entrevista 2017)

En este contexto, la movilidad urbana era importante aunque no era el centro de la agenda de política durante la alcaldía de Paco Moncayo ni en su primer período y tampoco en el segundo período. A pesar de lo dicho se trabajó en la construcción de los corredores exclusivos.

3.3.3 Corredores exclusivos

Sin duda el proyecto emblemático de la administración municipal de Roque Sevilla era la construcción del carril exclusivo llamado “Ecovía”. La propuesta radicaba en que en el carril exclusivo circulen buses “ecológicos” (con emisiones de baja opacidad). Desde el inicio se planteó que el propietario de los buses no sería la municipalidad sino las propias empresas y cooperativas privadas que tradicionalmente habían operado en esa ruta (Chauvin 2011, 68-69).

Paco Moncayo recibió el corredor de la 6 de diciembre construido, sin embargo faltaban aún las paradas y el acuerdo con las empresas y cooperativas privadas no había logrado aún la compra de los buses ecológicos. De hecho no estaban de acuerdo y no existía real interés por parte de las mismas en adquirir los buses. Finalmente la decisión del Alcalde Moncayo fue que los buses fueran comprados por el Municipio.

El arreglo del Roque con las cooperativas que servían por el lado nororiental de Quito, era que ellos iban a poner los buses e iban a manejar. Pero pasaban los meses y no se ponían de acuerdo.

No estaban de acuerdo, en las cooperativas hay mucho interés y no se ponían de acuerdo.

Propietarios privados, supuestamente cooperativas, son propietarios privados en asociaciones. No son empresas. Hasta que el Alcalde Paco Moncayo dio un manotazo en la mesa y decidió que compre el Municipio (Entrevista Ortiz Crespo 2017).

La puesta en marcha de la Ecovía se resolvió con la compra de buses por parte del Municipio y, de igual forma, se construyó el corredor exclusivo de la avenida América. Moncayo impulsó desde inicios de su gestión la construcción de un nuevo corredor de transporte a lo largo de la Avenida América según lo previsto en el Plan Maestro de Transporte, al que se denominó “Metrobús”. Las obras físicas del proyecto se iniciaron en septiembre de 2002, sin embargo, no se cumplieron los plazos planificados para su terminación en junio de 2003 por motivos financieros. Sin embargo en el año de 2004, el proyecto se puso en funcionamiento y en este caso se logró concesionar el servicio a las empresas y cooperativas que operaban normalmente en la mencionada ruta. El servicio se abrió al público el 27 de noviembre de 2004 sin conflictos

significativos entre los transportistas y la municipalidad (Chauvin 2011, 76). “Y la operación, ahí sí se logró hacer con las empresas privadas, entre otras cosas porque ahí estaba Catar, con este señor José Yanez y porque por ese lado ingresaban los buses de la mitad del mundo. La operación era básicamente de 5 líneas. Financiamiento externo y lo hicieron ellos. La caja común no acaba de funcionar” (Entrevista Ortiz Crespo 2017).

A pesar que la aceptación durante los primeros años de la administración de Moncayo disminuyó en la ciudadanía por la percepción de falta de obras, el año 2003 revirtió esta apreciación. La eliminación del comercio informal en el CHQ, el inicio de las obras de construcción del nuevo aeropuerto en Tababela así como el inicio del funcionamiento de la del Plan de Seguridad proyectó a Moncayo a que se candidatee a la reelección como Alcalde de Quito. A pesar que en términos de movilidad urbana 6 de cada 10 encuestados seguían calificando como negativa la gestión municipal, los resultados en las elecciones le fueron favorables. Paco Moncayo tuvo como principal contendor al ex Alcalde de Quito, Rodrigo Paz, candidato por el movimiento “Quito en Acción”. Finalmente, el 17 de octubre de 2004, Moncayo se impuso a Paz por el 43,14% de los votos válidos⁴² y fue electo para un segundo período al frente del Municipio de Quito (Chauvin 2011, 79).

3.3.4 Segundo período como Alcalde de Quito

Paco Moncayo se posesionó en su segundo período como Alcalde el 5 de mayo de 2005. Obtuvo la mayoría en el Concejo Metropolitano a través de la alianza con Pachakutik, en contraposición, “Quito en Acción” obtuvo dos curules ocupados por Luz Elena Coloma y Fernando Carrión. La propuesta para el segundo período se enfocó en tres aspectos: social, turístico y económico mismos que fueron recogidos “Quito hacia el Bicentenario” (Ecuadorinmediato 2005).

La segunda administración de Paco Moncayo como Alcalde de Quito se caracterizó por la continuidad de las obras en marcha y por los problemas derivados de la construcción del nuevo aeropuerto de Quito. En términos estratégicos Moncayo avanzó en la elaboración de el Plan Q relacionado al turismo y al Plan Maestro de Movilidad urbana. Sin embargo, la ejecución de los planes y proyectos estipulados no pudieron ser ejecutados en su totalidad por falta de tiempo.

⁴² Paz obtuvo el 36% de la votación.

(en la segunda administración) Paco se acomodó y se hizo conservador, que es otro problema de los políticos, cuando tienen muy buenas cifras se hacen conservadores. Hubo un *break* en toda la segunda administración de Moncayo. Había que pensar en la estrategia de ciudad luego de haber recuperado el CHQ y de ver que los ejes estratégicos de esta ciudad son por naturaleza el turismo y la agroindustria de exportación. En ese contexto tenías que pensar cómo armar toda las líneas estratégicas y el tejido social y toda la alianza pensando en eso, capital humano, integrarse al mundo. Todo eso no se hizo. (...) se hicieron algunas cositas, infraestructura, los negocios simbólicos pero no se avanzó más (L. P. Entrevista 2017).

Durante su segunda administración, Moncayo enfrentó problemas con el Concejo Metropolitano alrededor de la construcción del aeropuerto de Quito.

El 22 de junio de 2005, se suscribió la Primera Enmienda y Reformulación del Contrato de Concesión del Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito entre la Corporación Aeropuerto y la Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ) y la *Canadian Commercial Corporation*. En este contexto, el 27 de enero de 2006, comienzan los trabajos de construcción del Nuevo Aeropuerto de Quito. Fecha efectiva de inicio del contrato de concesión.

El contrato de concesión del aeropuerto supuso problemas entre el Concejo Metropolitano de Quito y la administración de Moncayo. Sus detractores fueron Augusto Barrera, concejal electo en alianza con la ID, y Macarena Valarezo por el Partido Social Cristiano. Para Barrera, el Municipio no recibiría los recursos potenciales por concepto de la concesión (Ecuadorinmediato 2007), por su lado Valarezo se hacía eco de los intereses empresariales ligados a la concesión del aeropuerto de Guayaquil. El cuestionamiento de Barrera y Valarezo, terminó en un examen especial de Contraloría General del Estado que luego de varios años avaló la concesión luego de un proceso de renegociación. A pesar que no es motivo del presente trabajo de investigación la concesión del aeropuerto de Quito, vale anotar que es a partir de este hecho que Augusto Barrera inicia su posicionamiento como potencial candidato a la Alcaldía de Quito.⁴³

⁴³ En 2007, Rafael Correa como Presidente de la República plantea como problema de política la necesidad de revisión de las concesiones aeroportuarias. Estas declaraciones fueron en su momento interpretadas como una estrategia política frente a las elecciones seccionales, situación que Augusto Barrera como concejal de Quito desmintió (Ecuadorinmediato 2007).

La construcción del aeropuerto resultó más complicada de lo que fue originalmente planificada. En un primer lugar hubo descubrimientos arqueológicos⁴⁴ y se levantó una polémica en la opinión pública puesto que, el Smithsonian, en asociación con Betty J. Meggers,⁴⁵ envió una comunicación que exponía que la construcción del aeropuerto estaba eliminando una civilización del pasado. Frente a esta declaración, el Alcalde Moncayo dispuso la prospección arqueológica para determinar el valor de los restos encontrados en la zona. Además invitó a que el Smithsonian visite la prospección y verifique la seriedad del trabajo en marcha.

Entonces tomaron la palabra, un buen día, sin esperarlos, me llamó un señor que estaba en el (hotel) Marriot y era el vicepresidente del Icomos⁴⁶ de Estados Unidos. Hay un Icomos del Ecuador que es el que más bulla había hecho al respecto, por intereses, que por la ciencia y ese vicepresidente del Icomos me dijo: “estoy aquí, mañana quiero ir al aeropuerto”. Tuve que llevarle y se pasó tres días, él y su esposa, la experta que tiene una empresa que hace prospección arqueológica para las obras públicas en los Estados Unidos. Quedaron satisfechos, y el informe dice que nunca jamás había visto una obra en la hubiera tanto cuidado en el tema de la prospección arqueológica (Entrevista Ortiz Crespo 2017).

La prospección arqueológica tuvo como resultado la recuperación de 35.000 pedazos de olla, ninguna completa y sin mucho valor histórico⁴⁷ razón que permitió la continuación de los trabajos.

Otra de las complicaciones que retrasó la obra de construcción del aeropuerto fue que el terreno donde se iba a construir la pista no era una meseta totalmente plana. Existía un desnivel hacia el lado mucho más bajo que el lado sur. Se hicieron movimientos de tierra, extrayendo material de la parte alta hacia la parte baja y su compactación se hizo muy despacio puesto que era la

⁴⁴ Los descubrimientos arqueológicos supusieron un retraso en la construcción porque implicó el estudio minucioso con una cuadrícula en el terreno haciendo calas cada cierta distancia. El objetivo era determinar el valor histórico y arqueológico de los vestigios encontrados.

⁴⁵ Arqueóloga del *Smithsonian Institution* de Washington, quien juntamente con su esposo Clifford Evans despertaron el interés por las investigaciones arqueológicas en la región amazónica y en Sudamérica.

⁴⁶ Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, también conocido como ICOMOS (de la sigla en inglés International Council on Monuments and Sites) es una asociación civil no gubernamental, ubicada en París, en Francia ligada a la ONU, a través de la Unesco.

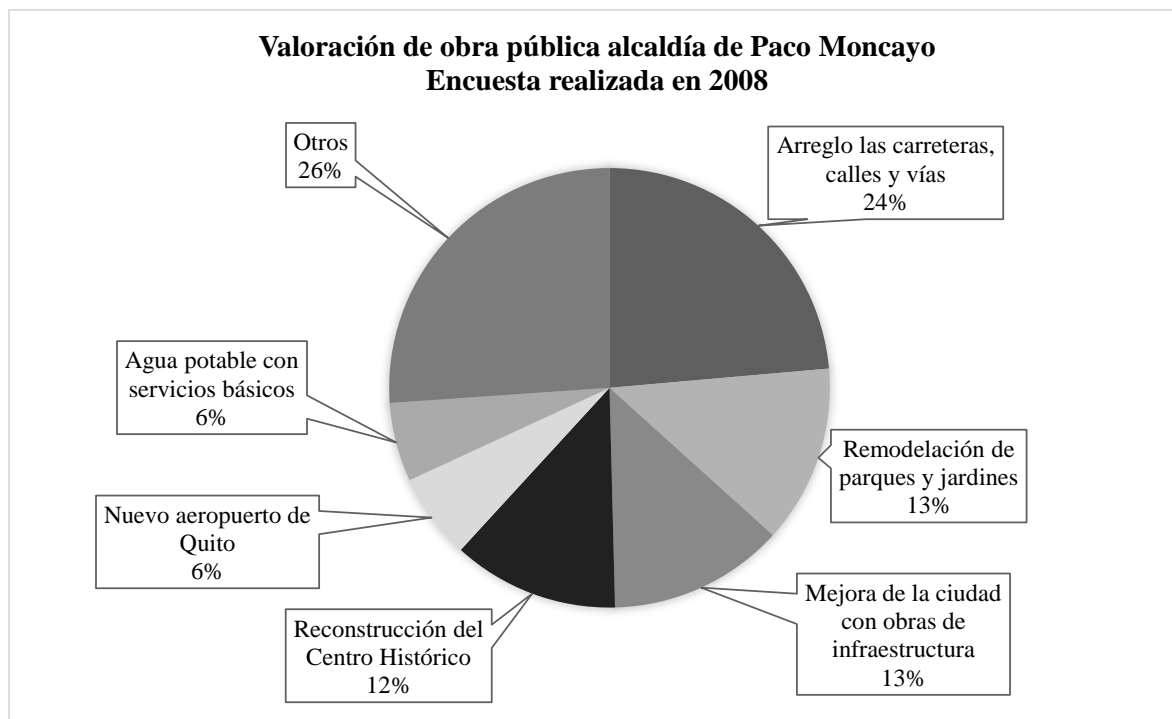
⁴⁷ Se demostró que antes de la llegada de los españoles hubo una población de cultivadores en chacras independientes y había un sitio funerario. Tumbas en los propios lotes de terreno. El sitio funerario estaba cerca de la actual casa de hacienda de la Merced de Oyambaro donde había 8 tumbas juntas. Los entierros eran muy precarios, muy pobres.

ubicación de la pista de aterrizaje. Lo antes señalado se prologó durante la segunda administración de Moncayo y Correa asumió la Presidencia de la República.

En el año 2008, Paco Moncayo mantenía niveles de aceptación que alcanzaron el 64%, marcado entre una calificación de buena (56,4%), y Muy buena (8.1%), con una fortaleza de su imagen basada en la obra pública de la capital. La percepción de la población quiteña valoró especialmente el arreglo a las carreteras, calles y vías (24%), la remodelación de parques y jardines (13%), mejora de la ciudad por infraestructura (13%) así como la “reconstrucción” del CHQ (12%). Es evidente que la percepción de la población valoró mucho más el arreglo de carreteras y vías, es decir la mejora de la infraestructura que facilite la movilidad, al no ser mencionado el transporte público, al parecer se valora el mejoramiento de infraestructura para el auto privado más que para el transporte público.

De manera inversamente proporcional al trabajo desarrollado alrededor del nuevo aeropuerto de Quito, la población quiteña no valoró en mayor medida la construcción en Tababela (Ver Gráfico 3.5).

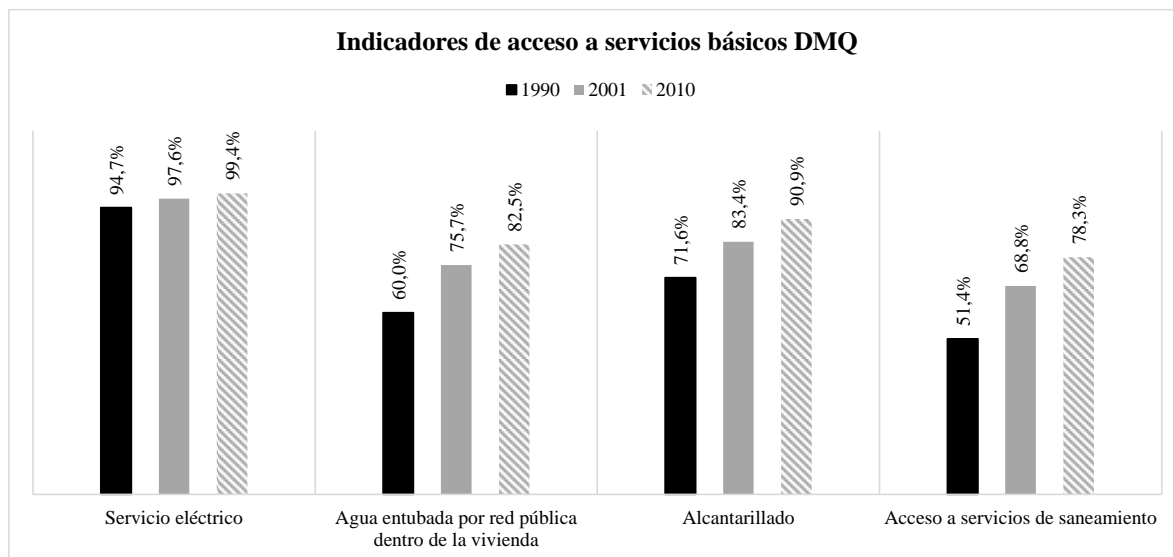
Gráfico 3.5. Valoración de obra pública alcaldía de Paco Moncayo (2008)



Fuente: Encuesta Perfiles de Opinión en (Ecuadorinmediato 2008).

En enero de 2009, Paco Moncayo presenta su renuncia a la alcaldía de Quito para presentarse como candidato a asambleísta para la Asamblea Nacional. En su informe de gestión destaca la necesidad de sintonizar la gestión de la ciudad y encaminarla en los desafíos que suponen el cambio de siglo. Destaca como fundamentos de su gestión la planificación estratégica, la cooperación público – privada, la participación ciudadana y el buen gobierno traducido, entre otros temas, en la utilización del *Balance Score Card*. Destaca en su gestión municipal la construcción del nuevo aeropuerto de Quito como el proyecto más ambicioso para impulsar el desarrollo de la ciudad, la inserción de la ciudad como destino turístico a nivel mundial, el impulso de proyectos sociales de salud y educación, proyectos de vivienda y trabajo en dotación de servicios públicos. Cabe señalar al respecto que aunque la dotación de servicios públicos durante el período de Moncayo llegó prácticamente a cobertura absoluta, los avances mayores de cobertura fueron hechos en la década anterior, durante las administraciones de las alcaldías demócratas populares (Ver Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6. Indicadores de acceso a servicios básicos DMQ



Fuente: INEC, datos censales 1990, 2001 y 2010.

En cuanto al tema de la movilidad urbana, el informe de rendición de cuentas de la alcaldía de Moncayo hace referencia al trabajo realizado en el Plan Maestro de Transporte y Vialidad (2002), el Plan Maestro de Movilidad (2008 - 2025) y la elaboración de los estudios para la puesta en marcha del proyecto del Tren Ligero - TRAQ, infraestructura que debía reemplazar el sistema del Trolébus. En cuanto a la infraestructura Moncayo hace referencia a la construcción del Corredor

Periférico Oriental (Simón Bolívar), el Túnel Oswaldo Guayasamín, la Vía Tumbaco – Pifo, apoyo en la vialidad en barrios populares así como el mantenimiento vial. Además hace hincapié en que quedan listos los estudios para la contratación de la vía Gualo – Nuevo Aeropuerto, la cual permitiría conectar a la ciudad con el nuevo aeropuerto (Moncayo Gallegos 2008). La mencionada vía no se contrató posteriormente.

3.3.5 Tren ligero como apuesta fallida

La caducidad del sistema trolebús estuvo calculada que sucediera en el año 2008, durante el segundo mandato de Paco Moncayo como Alcalde de la ciudad. El diseño original fue para 80.000 pasajeros. En el segundo período como Alcalde Metropolitano, el Trolebús transportaba 120.000 pasajeros con el mismo número de buses que habían sido contratados originalmente. En estas circunstancias, y como producto de los planes, se definió que se necesitaba un transporte masivo, más rápido y con mayor capacidad. En este contexto, se descartó el metro y se buscó una solución intermedia que se definió como el tren ligero, sin embargo fue una solución que se definió a finales del segundo período de gestión. Ricaurte, como candidato respaldado por la ID, retomó esta idea en la campaña.

¿Por qué no llegamos hacer el tren ligero? En parte por las cosas grandes que se habían hecho como la recuperación del CHQ, el tema de la basura (...) Las cosas se iban dando como que la resolución final del tema, pero el ritmo de crecimiento de Quito, nos superaba. El agua potable, llegamos 99% agua potable y 95% alcantarillado. En este tema nos quedamos en los estudios, por eso Ricaurte tomó eso, y Barrera dijo esto va para el metro. Fue una oferta demagógica de campaña. Augusto sabía exactamente del tren ligero (Entrevista Ortiz Crespo 2017).

El tren ligero surge a partir de la elaboración del Plan Maestro de Movilidad el cual fue presentado oficialmente por Andrés Vallejo como Alcalde Metropolitano encargado. En los hechos la propuesta fue retomada en campaña por el candidato auspiciado por la ID, Antonio Ricaurte. La propuesta técnicamente factible no cumplió con los tiempos políticos y fue deshechada posteriormente. En el segundo período de Paco Moncayo, la ID hizo alianza con Pachakutik para las elecciones. Augusto Barrera impulsa su carrera política desde la concejalía con Paco Moncayo, primero como aliado y posteriormente como opositor a uno de los proyectos más reconocidos de la administración de Moncayo, el nuevo aeropuerto de la ciudad.

3.4 Conclusiones preliminares, arena de acción de 1993 a 2008

Durante este período de 15 años, la arena de acción estuvo marcada por dos hitos importantes. En primer lugar se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano que le faculta al municipio de Quito tener la competencia de tránsito y transporte.

La necesidad de mejorar el sistema de transporte en la ciudad se evidencia al inicio del período analizado. Las administraciones de la Democracia Popular establecieron como su agenda de política la construcción de un sistema público de transporte que compita con la figura de transportistas privados. La relación entre el concejo metropolitano fue complicada al igual que con otros actores como el gremio de los transportistas. Ese cambio en la agenda trajo consigo varias resistencias. Problemas con el gobierno central por el financiamiento, especialmente con el Ministerio de Finanzas por considerarlo un proyecto no adecuado. Problemas políticos con el partido de la Izquierda Democrática. El apoyo vino de la ciudadanía y de los medios de comunicación. Finalmente y frente al apoyo popular el gobierno central tuvo que públicamente apuntalar el proyecto y evitó el colapso de la ciudad provocado por el gremio de los transportistas.

Una vez que el Trolebus empezó a funcionar y que solucionó el problema de transporte que existía en la ciudad la siguiente administración apuntaló el proyecto pero no tuvo en su agenda la movilidad urbana sino los temas de conectividad a partir del nuevo aeropuerto de Quito y reubicar a los vendedores informales que estaban en el Centro Histórico. Solamente al final del segundo período de Paco Moncayo, la movilidad urbana vuelve a estar en la agenda de política frente a la llegada del fin de la vida útil del Trolebús. Se proponen alternativas como el Tren Ligero que no prospera pero ya estaba puesta la necesidad de mejorar el sistema de transporte y la agenda del siguiente período evidencia la necesidad de establecer a la movilidad urbana nuevamente en la agenda de política.

Capítulo 4. Arena de acción, luego de la constitución de 2008

Como se mencionó anteriormente, este capítulo se centrará en el análisis de la arena de acción y los actores participantes en relación a la política de movilidad urbana en el segundo hito del período analizado, es decir la Constitución de 2008 y sus consecuencias en relación a la agenda de la política de movilidad urbana en el Municipio de Quito. El análisis tiene varias etapas y se iniciará por la etapa pre constituyente.

4.1 Administración de Augusto Barrera como Alcalde de Quito

4.1.1 Etapa pre constituyente

Rafael Correa se posesiona como presidente de la República en enero del 2007, y como una de sus primeras acciones convoca a una Asamblea Constituyente de plenos poderes. El movimiento de gobierno liderado por Correa tenía dos estrategias básicas para lograr el objetivo de convocar a una Asamblea Constituyente y hacer cambios en el entorno institucional.

- Alianza País busca fortalecer un proceso institucional planteando sucesivos eventos electorales (disputando el electorado periódica y permanentemente).
- Polariza con las fuerzas del antiguo régimen, especialmente con los partidos políticos identificándolos como la “partidocracia corrupta” (Ortiz Crespo 2008).

Paralelamente organiza el gobierno tanto con los intelectuales de izquierda y académicos de la Sierra como con sus amigos cercanos de la Universidad Católica de Guayaquil (Almeida y López 2017).

En el poder, Rafael Correa constituyó un equipo de gobierno que a diferencia del de Lucio Gutiérrez está formado por jóvenes profesionales formados en universidades nacionales y extranjeras, “Chicagoboy” de izquierda, a tono con los requerimientos de la administración pública, eficientes y solventes para la gestión del Estado. Hay que señalar que ellos han obtenido resultados inmediatos tales como la ampliación del bono solidario, los útiles escolares, el bono de vivienda, los créditos con bajos intereses, la atención primaria a la salud, etc. Si bien los problemas de fondo del país y del Estado siguen pendientes, el impacto de esos programas sociales le ha permitido al gobierno ganar el favor de la gente y acumular un importante capital político (Ortiz Crespo 2008).

Tabla 4.1: Primer gabinete nombrado por Rafael Correa, 2007.

Ministerio Coordinador	Ministro/a	Ministerio sectorial	Ministro/a
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Nathalie Cely	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Jeannette Sánchez
		Ministerio de Salud Pública	Caroline Chang
		Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	María de los Ángeles Duarte
		Ministerio del Deporte	Raúl Carrión
Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos	Derlis Palacios	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable	Alberto Acosta Espinosa
		Ministerio de Hidrocarburos	Galo Chiriboga
		Ministerio de Minería	Javier Córdova
		Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	Jorge Glas
		Ministerio del Ambiente	Ana Albán
Ministerio Coordinador de Seguridad	Fernando Bustamante	Ministerio del Interior	Gustavo Larrea
		Ministerio de Defensa	Guadalupe Larriva
		Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Gustavo Jalkh

		Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	María Fernanda Espinosa
Ministerio Coordinador de Política Económica	Pedro Páez	Ministerio de Finanzas	Ricardo Patiño
Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad	Mauricio Dávalos	Ministerio de Industrias y Productividad	Raúl Sagasti
		Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca	Carlos Vallejo
		Ministerio de Trabajo	Antonio Gagliardo
		Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Trajano Andrade
		Ministerio de Turismo	María Isabel Salvador
		Ministerio de Comercio Exterior	Francisco Rivadeneira
Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano	Guillermo Solórzano	Ministerio de Educación	Raúl Vallejo
		Ministerio de Cultura y Patrimonio	Antonio Preciado
Secretarías Nacionales		Secretaría Nacional de Administración Pública	Vinicio Alvarado
		Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo ⁴⁸	Fánder Falconí (1era designación)
			René Ramírez

⁴⁸ Incluye todos los funcionarios a lo largo de los 10 años debido a la importancia relativa al tema de estudio.

		Fander Falconí
		Pabel Muñoz
		Sandra Naranjo
	Secretaría Nacional de Comunicación	Mónica Chuji
	Secretaría Nacional de Gestión Política	Betty Tola
Secretarías	Secretaría de Inteligencia	Franciso Jijón
	Secretaría de Gestión de Riesgos	María del Pilar Cornejo
	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación	Pedro Montalvo
	Secretaría del Agua	Jorge Jurado
	Secretaría General de la Presidencia	Javier Ponce
	Secretaría Jurídica de la Presidencia	Alexis Mera
	Secretaría del Buen Vivir	Freddy Ehlers

Fuente: Varios recortes de prensa, 2007

En el año 2007, Fander Falconí, responsable de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), está a cargo de liderar la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el cual busca “concretar las cinco revoluciones delineadas por dicho programa

(SENPLADES 2007)”⁴⁹ (plan de gobierno de Alianza País presentado en el Consejo Nacional Electoral en el 2006). Para el efecto y con miras en el trabajo de una Asamblea Constituyente, la Senplades se convirtió en el tanque de pensamiento del gobierno de la Rafael Correa.⁵⁰ Durante el período de 2007 y 2008, la Secretaría de Planificación convocó de manera sistemática a profesionales con conocimiento en temas de reforma del estado tanto a nivel institucional como nacional.

Permanentemente estaban invitados Augusto Barrera, Virgilio Hernández así como Fernando Carrión, Jorge León Trujillo, Franz Barrios.⁵¹ Gente muy vinculada con el tema de reforma del estado a nivel territorial con una agenda muy fuerte. (se buscaba) tener un país “equipotente” es la palabra técnica que implica la redistribución del poder (...) Había nombres fuertes a nivel institucional: Óscar Oszlak, Franklin Ramírez (neoinstitucionalista) y otros consultores que estaban pensando alrededor de una reforma de las funciones del estado, incluyendo la función electoral. Se pensaba en formar los distritos electorales (...), en ese tanque de pensamiento se empieza a invitar también al Ramiro Ávila que luego estuvo en el ministerio de justicia y de la academia estuvo Agustín Grijalva. (...) era una entrada desde el derecho constitucional y desde el neoconstitucionalismo o constitucionalismo transformador. (...) entre el ministerio de justicia y Senplades más todos estos personajes de la academia se empieza a pensar en una propuesta de reforma de estado que tenía que decantar en una próxima Constitución (G. G. Entrevista 2017).

Producto de la conformación de este tanque de pensamiento surgen cuatro grandes temas que el gobierno quería poner en consideración de la Asamblea Constituyente. En primer lugar el rediseño del Ejecutivo y el Estado, básicamente “recuperar la política pública y la planificación”

⁴⁹ 1. La revolución constitucional y democrática (Asamblea Constituyente); 2. La revolución ética; 3. La revolución económica y productiva; 4. La revolución social; 5. La revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana.

⁵⁰ “En planificación estamos a la vanguardia en América Latina. Senplades se ha convertido en un tanque de pensamiento” (Presidencia 2013)

⁵¹ Durante el periodo mencionado, Augusto Barrera ejercía las funciones de Concejal de Quito electo por Pachakutik en alianza por la Izquierda Democrática, partido que ejercía la Alcaldía con Paco Moncayo. Virgilio Hernández había sido contratado como consultor amparado en el Convenio GTZ – Senplades sobre Reforma Política del Estado. Tanto Fernando Carrión, como Jorge León y Franklin Ramírez eran docentes investigadores de Flacso Ecuador. Agustín Grijalva y Ramiro Ávila formaban parte de la planta docente y de investigación de la Universidad Andina Simón Bolívar. Franz Barrios Suvelza, experto boliviano en descentralización, docente de la Universidad Abierta de Berlín. Óscar Oszlak, académico argentino, fue coordinador del Proyecto de Innovación de la Gestión Pública y sus Marcos Regulatorios de Servicios. Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo. A través de un convenio de asistencia técnica suscripto con el CEDES, se llevaron a cabo una serie de estudios relacionados con el proceso de reforma del Estado del Ecuador. Los estudios abarcaron temas vinculados con la organización general del estado, la estrategia de reforma institucional, las políticas de servicio civil y el funcionamiento del organismo responsable de la reforma. Los documentos fueron entregados al BID a través de la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES) de ese país. Año 2008.

(G. G. Entrevista 2017) a la par de asegurar procesos de formación y capacitación del servidor público. El segundo eje giraba en torno del tema territorial. Por un lado se discutía la reorganización del estado a la luz de un principio de subsidiariedad y la necesidad de contar con un modelo de descentralización que defina claramente las competencias por nivel de gobierno⁵² y un sistema que haga seguimiento al proceso de descentralización y dirima los posibles conflictos derivados del modelo, propuesta que estaría complementada por la desconcentración del gobierno central en territorio.

(.. existe) la necesidad de trabajar un estado desconcentrado y la idea fue entonces tener una nueva organización territorial y el concepto principal era “la región”, tanto Fander (Falconí) como Augusto (Barrera) y Pabel (Muñoz) abogaban, sobre todo, en el concepto de un estado regional. Sus referentes conceptuales iniciales, que predominaron, fueron el estado español y el estado italiano. Estados que sin ser federales, tenían un *status* intermedio regional donde había una desconcentración política y administrativa fuerte (G. G. Entrevista 2017).

Otro de los temas que se buscaba poner en consideración de la Asamblea Constituyente era la necesidad de contar con una nueva matriz productiva que esté acompañada de un modelo educativo que permita afrontar los retos futuros, dando importancia especial a la tecnología e innovación.⁵³ Finalmente, un tema que se quería poner en agenda de discusión en la Asamblea Constituyente fue la importancia del poder ciudadano y la necesidad de contar con una quinta función de transparencia y control social.⁵⁴

Tomando como referencia el modelo de Ostrom, la configuración de los participantes, posiciones y acciones en relación a la etapa pre constituyente se sistematiza en la siguiente tabla.

Tabla 4.2. Participantes, posiciones y acciones (pre constituyente), política de movilidad urbana

Eje	Participantes	Posiciones	Acciones
-----	---------------	------------	----------

⁵² La propuesta de descentralización fiscal fue trabajada por GTZ y sus asesoras María Dolores Almeida (posteriormente viceministra de Finanzas) y Amelí Torres bajo el paraguas de los convenios que mantenía GTZ – Senplades. Virgilio Hernández, consultor bajo la modalidad del convenio con GTZ-Senplades, trabajó la propuesta política de la descentralización, con el apoyo de Franz Barrios como consultor extranjero. El análisis legal estuvo a cargo de Juan Montaña (posteriormente nombrado director del Centro de Estudios de la Corte Constitucional de Ecuador)

⁵³ Tema liderado por René Ramírez.

⁵⁴ Tema liderado por Franklin Ramírez, profesor investigador de Flacso Ecuador. Posteriormente Ana María Larrea vendría a reforzar la propuesta.

POLÍTICO	Fánder Falconí	POLÍTICO. Ministro, encargado de delinear el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010.	Conforma el tanque de pensamiento del gobierno en Senplades
	Pabel Muñoz	POLÍTICO. Subsecretario de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática en la SENPLADES	Conformación de equipo de trabajo y búsqueda de financiamiento del mismo.
	Augusto Barrera	POLÍTICO. Concejal de Quito	<i>Asesoría técnica y política</i> en planificación y desarrollo a Senplades
GTZ	Virgilio Hernández	Consultor	Elaboración de propuesta en eje territorial, descentralización y desconcentración
	Franz Barrios Suvelza	Consultor internacional	Elaboración de propuesta en eje territorial, descentralización y desconcentración
BID	Óscar Ozslak	Consultor internacional	Elaboración de propuesta en eje territorial, descentralización y desconcentración
ACADEMIA	Fernando Carrión	Experto académico FLACSO	Asesoría técnica
	Jorge León	Experto académico FLACSO	Asesoría técnica
	Franklin Ramírez	Experto académico FLACSO	Asesoría técnica
	Agustín Grijalva	Experto académico UASB	Asesoría técnica
	Ramiro Ávila	Experto académico UASB	Asesoría técnica

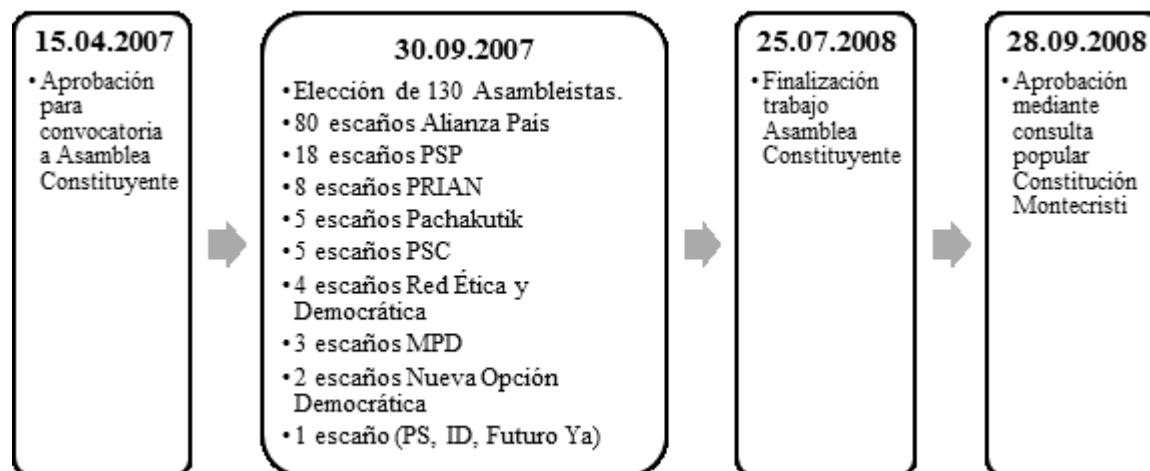
AT	GTZ	Financiamiento y Asistencia Técnica	Asistencia técnica y financiamiento
	BID	Financiamiento y Asistencia Técnica	Asistencia técnica y financiamiento

Fuente: (G. G. Entrevista 2017), prensa nacional, hojas de vida de participantes

4.1.2 Etapa constituyente

El trabajo de la Asamblea Constituyente de Montecristi inicia en septiembre de 2007 y continúa hasta el 25 de julio del 2008. La misma estuvo conformada por 130 asambleístas de los cuales el 61% pertenecían al movimiento oficialista, Alianza País. La discusión se realizó mediante 10 mesas de trabajo, nueve de ellas presididas por asambleístas del movimiento gobiernista (Ver Tabla 31).

Diagrama 4.1. Etapa constituyente



Fuente: (Telégrafo 2013)

Tabla 4.3. Mesas de trabajo Asamblea Constituyente

Mesas de trabajo	Presidente de mesa	Partido Político
------------------	--------------------	------------------

Mesa 1: Derechos fundamentales y garantías constitucionales	María Molina	Alianza PAÍS
Mesa 2: Organización, participación social y ciudadanía y sistemas de representación	Virgilio Hernández	Alianza PAÍS
Mesa 3: Estructura e instituciones del Estado	Gustavo Darquea	Alianza PAÍS
Mesa 4: Ordenamiento territorial y asignación de competencias	Tatiana Hidrovo	Alianza PAÍS
Mesa 5: Recursos naturales y biodiversidad	Mónica Chuji	Alianza PAÍS
Mesa 6: Trabajo, producción e inclusión social	Pedro de la Cruz	Alianza PAÍS
Mesa 7: Régimen de desarrollo	Pedro Morales	Pachakutik
Mesa 8: Justicia y lucha contra la corrupción	Fernando Vega	Alianza PAÍS
Mesa 9: Soberanía, relaciones internacionales e integración latinoamericana	María Augusta Calle	Alianza PAÍS
Mesa 10: Legislación y fiscalización	César Rodríguez	Alianza PAÍS

Fuente: Artículos de prensa.

Virgilio Hernández quien formó parte del tanque de pensamiento de Senplades, es electo asambleísta por parte del movimiento oficialista y designado presidente de la mesa 2, la cual estuvo encargada de los temas de organización, participación social y ciudadanía y sistemas de representación. La participación de Senplades durante la etapa constituyente fue activa tanto a nivel institucional como instancia delegada por parte del Presidente de la República.

Fánder (Falconí) tenía la disposición (por parte del presidente Correa) de apoyar en todas las mesas donde la Senplades estuviese trabajando. La idea de que la Senplades era el tanque de pensamiento que permitía generar una estrategia nacional no solamente institucional sino de objetivos a largo plazo cuajó muchísimo (...) Senplades, estuvo con funcionarios en muchas de las mesas pero obviamente con muchísimo respeto (...) con la labor de la Asamblea. En materia de

organización territorial muchas de las cosas que (...) propuso la Senplades a través de Fander Falconí y Pabel Muñoz, no fueron consideradas (G. G. Entrevista 2017).

A mediados de diciembre de 2007, Augusto Barrera, concejal de Quito, se unió al buró político de Acuerdo País⁵⁵ y fue nombrado coordinador de contenidos entre el Ejecutivo y la Asamblea Constituyente (Universo, Concejal de Quito se une al buró político de Acuerdo PAIS 2007). Su función radicaba en aportar desde el Ejecutivo con los contenidos que se trabajaron en las diez mesas constituyentes (Ver Tabla 4.3.). La importancia del buró político del movimiento Acuerdo País tomó mayor relevancia en el desenvolvimiento de la Asamblea Constituyente con el transcurso del tiempo. De acuerdo a los registros de prensa de la época, el buró se reunía todas las semanas en el palacio de Carondelet, o en otras ciudades, con los presidentes de las mesas constituyentes para coordinar el trabajo, sin embargo con el tiempo, la mecánica cambió y las reuniones de trabajo se ampliaron. En ellas empezaron a participar todos los asambleístas del bloque gobiernista (Universo 2008).

Como resultado de la Asamblea Constituyente de Montecristi se propone un “nuevo modelo de gestión territorial” alrededor de un nuevo ordenamiento territorial,⁵⁶ un sistema de competencias por nivel de gobierno⁵⁷ obligatorio y progresivo, un sistema de planificación y gestión intergubernamental articulado así como una asignación fiscal y predecible y unificada desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (Arias Manzano 2008) (Barrera Guarderas 2015). El 28 de septiembre de 2008, se realizó la consulta popular con el objetivo de ratificar o desechar la propuesta elaborada en Montecristi. Los resultados de la votación fueron

⁵⁵ El buró político del movimiento Acuerdo País estuvo integrado en sus inicios por Rafael Correa (presidente), Gustavo Larrea (ministro de Seguridad Interna y Externa), Ricardo Patiño (ministro coordinador de la Política), Vinicio Alvarado (secretario de la Administración) Fander Falconí (secretario de Planificación) Manuela Gallegos (secretaria de los Pueblos y Nacionalidades), Alberto Acosta (primer presidente de la Asamblea y ex ministro). Adicionalmente y sin ser parte de la directiva nacional de PAIS, formaron parte Fernando Bustamante (ministro de Gobierno) y Augusto Barrera (concejal de Quito).

⁵⁶ A pesar que el texto constitucional expresa que se puede conformar regiones, no es la propuesta que se discutió en el gobierno y especialmente en Senplades. La propuesta que finalmente llegó a consensos estuvo liderada por el gremio de los gobiernos provinciales ya que la existencia de las regiones suponía una afectación directa a los intereses provinciales (G. G. Entrevista 2017). La falta de incentivos en el texto constitucional tuvo como consecuencia que el plazo establecido originalmente (8 años) para la conformación de regiones se postergue indefinidamente. Hasta la fecha no hay una sola región constituida en el país.

⁵⁷ La Constitución establece un régimen de competencias por nivel de gobierno que posteriormente se repite en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (Cootad). En este punto se establece que la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial le corresponde a los municipios del país.

indiscutibles, la propuesta gubernamental alcanzó el 64% de los votos válidos convirtiéndose de esta manera en la nueva Carta Política del Ecuador (Grijalva 2009).

Luego de la aprobación de la Constitución de Montecristi, el país inicia un período de adaptación de la normativa a la nueva Carta Constituyente. Cabe destacar que tras la aprobación de la Constitución, la Asamblea Constituyente nombró, en su última sesión, a los nuevos miembros de la Función Electoral⁵⁸ así como una Comisión Legislativa y de Fiscalización⁵⁹ la cual estuvo compuesta por 76 miembros de la Asamblea Constituyente.⁶⁰ La mencionada Comisión Legislativa transitoria (*Congresillo*) tuvo un amplio mandato constitucional para aprobar el proyecto de normas jurídicas básicas, incluida una nueva ley electoral (Carter 2009).⁶¹

En este contexto y de forma paralela, los diferentes partidos y movimientos políticos trabajaron para captar las diferentes dignidades tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, elecciones que se disputarían en el año 2009 a raíz de las disposiciones del Régimen de Transición de la Constitución de la República del Ecuador.⁶² Cabe señalar que la Constitución de 2008 estableció las normas que regularon el período de transición a partir de la entrada en vigencia de la Constitución hasta la creación de las nuevas instituciones elegidas. Este período fue regulado por 30 artículos específicos contenidos en el llamado Régimen de Transición, así como 30

⁵⁸ Consejo Nacional Electoral (CNE) y Tribunal Contencioso Electoral (TCE)

⁵⁹ La Comisión Legislativa y de Fiscalización se la conoció comúnmente como *Congresillo*

⁶⁰ La Comisión nombró como su Presidente a Fernando Cordero que fue también Presidente de la Asamblea Constituyente. De igual manera nombró al Consejo de Administración Legislativa (CAL), la Secretaría, diez Comisiones Especializadas (*siendo una de ellas la de Organización Territorial y Gobiernos Autónomos*) así como una Comisión de Fiscalización y Control Político. El *Congresillo* se encargó de analizar y tramitar los proyectos de ley presentados por diferentes instancias e instituciones, como la Presidencia de la República, Corte Constitucional, Procuraduría General, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, asambleístas, la ciudadanía, entre otros (Carter 2009).

⁶¹ La Comisión Legislativa y de Fiscalización aprobó 30 de las 64 leyes previstas. El Proyecto de Ley del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en la cual se establece el régimen de competencias por nivel de gobierno, entre varios otros temas, aunque fue presentado en el *Congresillo* se tramitó posteriormente en la Asamblea Nacional.

⁶² Art. 3.- (Elecciones generales) El Consejo Nacional Electoral, en el plazo máximo de treinta (30) días contados desde su posesión, con fundamento en lo establecido en la ley, convocará a elecciones generales para designar las siguientes dignidades: a) Presidente y Vicepresidente de la República. b) Cinco (5) representantes al Parlamento Andino. c) Integrantes de la Asamblea Nacional elegidos por las circunscripciones provinciales, la nacional y la especial del exterior. En cada provincia se elegirán dos asambleístas, más uno por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de ciento cincuenta mil; quince (15) asambleístas nacionales; y, seis (6) por las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, El Caribe y África. d) Prefectos y viceprefectos provinciales. e) Alcaldes municipales. f) Cinco (5) y un máximo de quince (15) concejales y concejales en cada cantón, conforme lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. 208 g) Cinco (5) vocales en cada una de las juntas parroquiales rurales, el más votado será elegido Presidente. La aplicación de estas normas se basará en el último censo de población (Ecuador 2008, Régimen de Transición)

disposiciones transitorias. El mencionado Régimen de Transición dispuso la creación de varias leyes y estructuras en muy corto tiempo. De igual manera, se establecieron las normas que regularon las primeras elecciones generales dentro del marco del nuevo régimen constitucional en el año 2009 (UE 2009).

4.1.3 Elecciones año 2009

Las elecciones de 2009 suponía la disputa por 5.964 cargos públicos, entre ellos el jefe del ejecutivo, 124 asambleístas, 219 alcaldes y 1.581 concejales municipales. El mecanismo de selección de los candidatos varió según la dignidad. Para el caso de presidente de la República, compitieron 8 candidatos que se autoproclamaron sin ningún proceso previo. Sin embargo, el relación a los candidatos de asambleístas nacionales, prefectos, alcaldes o concejales los procesos variaron entre elecciones primarias, arreglos entre élites, selección de acuerdo a encuestas, entre otros (Freidenberg, Ecuador 2009: las elecciones que consolidaron el cambio del sistema de partidos 2011).

El Movimiento PAIS fue el único que hizo elecciones primarias para selección de candidatos con excepción del candidato para la presidencia de la República. Según Freidenberg, el 25 de enero de 2009, alrededor de 14.000 precandidatos se presentaron a elecciones internas normadas por el reglamento trabajado por el buró político del movimiento.

En este marco, inició el proceso de elecciones primarias para escoger al candidato que correría para la alcaldía de Quito por parte del movimiento PAIS. Varios nombres de ministros fueron nombrados como posibles precandidatos entre ellos Gustavo Larrea (ministro de Seguridad Interna y Externa), Galo Chiriboga (ex ministro de Minas) y Freddy Ehlers (secretario de la CAN). Augusto Barrera anunció primero su precandidatura por parte del oficialismo en octubre de 2008. Una vez que anunció su decisión, también renunció a su cargo como concejal de Quito, cargo que no dejó mientras fue Coordinador de Contenidos entre la Asamblea Constituyente y el Ejecutivo (Universo 2008).

En diciembre de 2008, Galo Chiriboga oficializó también su participación como precandidato a la alcaldía de Quito en las primarias del Movimiento PAIS afirmando que “no serán sólo los miembros del buró oficialista quienes decidirán los candidatos que los representen” (Ecuadorinmediato, Ex ministro Galo Chiriboga oficializa precandidatura para Alcaldía de Quito 2008).

Las elecciones primarias del movimiento PAIS se realizaron el 25 de enero de 2009. Su organización fue criticada debido a la falta de planificación misma que se evidenció durante la jornada. Varios problemas operativos se denunciaron, entre ellos, la votación de personas que no contaban en el padrón electoral o la utilización de la figura de Rafael Correa como paraguas electoral (Ecuadorinmediato 2009), en ese sentido se mencionó que “(...) abundan las disconformidades y denuncias, que van desde supuestos favoritismos en la confección de las papeletas que se usaron el domingo, hasta “fraudes en el proceso eleccionario y el conteo de los votos” Deberán informar de los cientos de votos nulos (...)” (Durán Abad 2009).

A raíz de los resultados, los candidatos perdedores tuvieron reacciones diversas que fueron recogidas por la prensa y que, a su vez, fueron sancionadas por la cúpula de Alianza PAÍS⁶³ en contra de aquellos militantes que ocasionaron disturbios o se pronunciaron de mala manera sobre los comicios de primarias del movimiento oficialista (Pérez 2009).

(...) estuvimos en las primarias. Augusto (Barrera) con un grupo de personas y Galo (Chiriboga) con otro grupo de personas. Hubo un problema en las primarias, le descalificaron a Galo (Chiriboga) por unas actuaciones que el movimiento calificó como no prudentes (...)

En las primarias a nivel de concejal yo gané. Patricia (Ruiz) ganó, Alexandra Moncada no ganó. En primer lugar no sé si ganó Patty (Ruiz) o María Sol Corral. Una de las dos ganaron, yo gané tercera. Sin embargo, en la lista (de concejales) fui puesta quinta y, a pesar que, Ximena Ponce salió quinta, le pusieron tercera. Norman Wray quien perdió en las primarias para asambleista, le pusieron para concejal a pesar de haber perdido las elecciones. Descalificaron a Patricia. (...) Se constituyó un grupo con Augusto (Barrera) quien fue el ganador que dijo el movimiento y prácticamente del lado de Galo solamente me aceptaron a mí (M. L. Entrevista 2017).

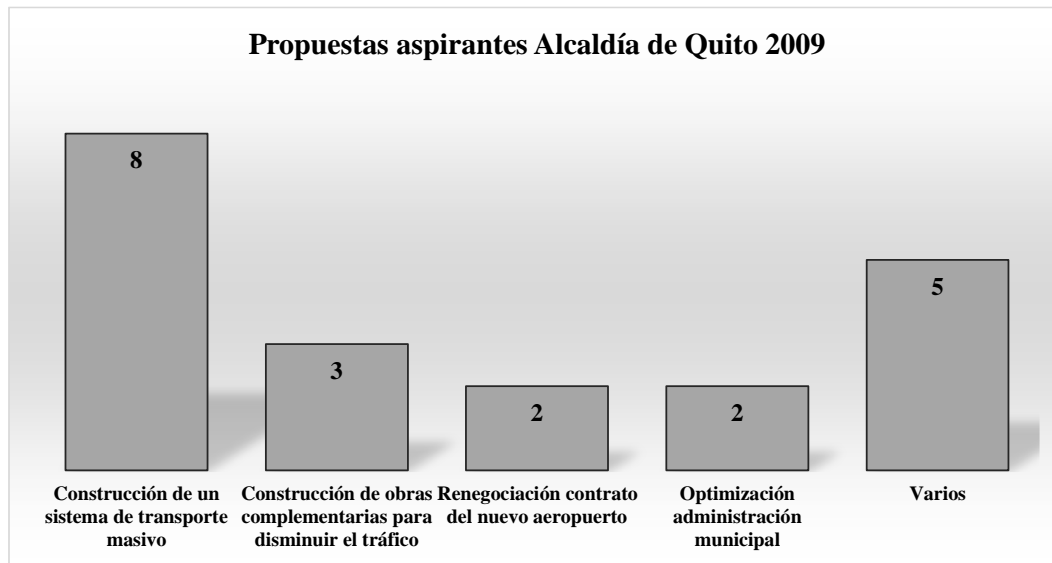
Una vez realizadas las primarias de PAIS, Barrera fue designado candidato por el movimiento a pesar de los pedidos de revisión de las juntas receptoras que tuvieron problemas durante el proceso. Ratificado el candidato, inició la campaña para llegar a la alcaldía de Quito.

De forma paralela otros movimientos y partidos buscaban opciones para llegar a la alcaldía de Quito. Se inscribieron 14 candidatos aunque habían más precandidatos en la palestra, entre ellos Fernando Carrión y Roque Sevilla.

⁶³ Rafael Correa, Ricardo Patiño, Manuela Gallegos

La oferta de precandidatos y candidatos giraron alrededor de dos temas en orden de importancia. En primer lugar la movilidad urbana, siendo la oferta principal la necesidad de contruir un sistema de transporte masivo que reemplace al trolebús. En segundo lugar, se planteaba la necesidad de realizar obras complementarias al sistema de transporte masivo, como la contrucción de vias, parqueaderos, puentes, entre otras ofertas con el objetivo de disminuir la congestión de la ciudad (ver Gráfico 4.1.).

Gráfico 4.1: Propuestas aspirantes Alcaldía de Quito 2009



Fuente: Ecuadorinmediato 2008-2009, El Universo 2009

En cuanto al resto de ofertas de campaña, éstas tenían menos relevancia aunque sí se mencionó la necesidad de auditar o renegociar el contrato de concesión del nuevo aeropuerto de Quito y la necesidad de modernizar el aparato municipal. El hecho es que a la fecha de la campaña para la alcaldía de Quito, el tema relevante y destacado por el 75% de los candidatos y precandidatos giraba alrededor de la política de movilidad urbana y la necesidad de mejorar la congestión en la ciudad (Ver Tabla 32). Es decir que la agenda de política estaba básicamente centrada en la movilidad urbana, en ese contexto, la necesidad de los candidatos era diferenciarse en la propuesta de solución a un problema que ya estaba en la agenda porque representaba la demanda de la mayoría de los quiteños.

En este punto, es interesante la evolución de la propuesta en términos cronológicos. A pesar que el proyecto del metro no es un tema que se empezó a discutir en el año 2009, es, en esta elección

cuando se considera como un proyecto viable, “El metro no era una opción en nuestra administración. Su costo era demasiado elevado y el presupuesto municipal no lo hacía viable (Mahuad 2018)”.

(...) el tren ligero es una optimización del trolebús y la utilización de una infraestructura que ya existe. No es que no se estudió la posibilidad de la construcción del metro. El metro es atractivo. (...) es un ideal. Pero absolutamente irracional. (...) yo no veo cómo puede funcionar financieramente, técnicamente sí. (...) creo que es una irresponsabilidad (V. A. Entrevista 2017).

De hecho, es un precandidato que posteriormente no se presentó quien mencionó en primer lugar la posibilidad de construir un metro en la ciudad de Quito como un hecho factible a la época. Fernando Carrión afirmó que la construcción del metro en la ciudad de Quito no solo era factible sino que ya lo tenía diseñado y financiado (Ecuadorinmediato 2008). La propuesta lanzada por Carrión fue anterior a que el movimiento oficialista tenga definido su candidato a Alcalde de Quito. Cabe destacar que una afirmación de Carrión tiene relevancia específica en los medios académicos y la opinión pública en temas relacionados con la ciudad, puesto como profesional reconocido es referente en temas urbanos tanto a nivel nacional como internacional.⁶⁴ Por lo dicho, su opinión no sólo que es analizada sino que siempre es considerada como un referente técnico.

La propuesta de construir un metro en la ciudad además tuvo la connotación de “salto tecnológico” y “ciudad moderna”, proyecto que tenía atributos adicionales a la propuesta de Antonio Ricaurte, el tren ligero. El proyecto de tren ligero fue analizado desde la administración de Paco Moncayo, e inclusive se tenía previsto que el sistema esté funcionando desde el año 2009, sin embargo, el proyecto nunca avanzó más allá de los análisis preliminares y fue recogido como propuesta por parte del candidato Antonio Ricaurte, quien estaba apoyado por el ex Alcalde Paco Moncayo. Por su parte, el candidato oficialista propuso en campaña un sistema de transporte masivo de alta capacidad sin afirmar que era un metro, a medida que avanzó la campaña, el sistema de transporte masivo de alta capacidad tendía hacia la propuesta de metro en lugar de tren ligero.

⁶⁴ Carrión recibió un nuevo reconocimiento, al ser incluido en la lista de ‘Los 50 intelectuales iberoamericanos más influyentes 2015’ lista elaborada por el medio digital esglobal (Flores 2015).

Existen varias versiones de por qué no se avanzó durante la administración de Paco Moncayo en la construcción del tren ligero. Para algunos de sus colaboradores no alcanzó el tiempo frente a la energía que se requirió en la construcción del aeropuerto (V. A. Entrevista 2017), para otros analistas cercanos a la administración de Moncayo, el segundo período fue diferente en términos de gestión al primer período. El Alcalde Moncayo tuvo éxito en la culminación del proceso de recuperación del Centro Histórico en el año 2003 cuando logra introducir a los vendedores informales en los Centros Comerciales del Ahorro⁶⁵ sin ningún tipo de confrontación. Sin embargo luego de la su reelección como alcalde, existe la percepción de que acomodó en el cargo puesto que tenía niveles muy altos de aceptación y prefirió no arriesgar esa valoración positiva en la construcción de un proyecto que suponía varios problemas con diferentes actores (L. P. Entrevista 2017).

⁶⁵ Conocidos como los BBB, Bueno, Bonito y Barato.

Tabla 4.4: propuestas de campaña, elección Alcalde 2009

Fecha	Nombre	Partido	Oferta de campaña	Justificación
1.11.2008	Carrión, Fernando	Precandidato independiente	Revolución urbana. Construcción del metro que atravesaría la ciudad, dando prioridad al transporte urbano, lo cual, significaría un mejoramiento ostensible del tráfico y la contaminación ambiental	En el tema del transporte hay que dar un salto tecnológico, me parece que el Trolebús ya se agotó, la idea es ir en la lógica del metro, Quito ya necesita un metro para que el transporte sea masivo y rápido, tengo el financiamiento”. (Ecuadorinmediato 2008)
24.03.2009	Llánez, Henry	RED Ética y Democracia y Polo Democrático	Construcción del metro que iría desde la ciudadela la Ecuatoriana hasta Calderón, una planta procesadora de basura y una de asfalto	Para el candidato, el financiamiento provendría de la nacionalización de las rentas petroleras. El costo que bordea la construcción del metro, según Henry Llánez, “está oscilando entre 1200 millones de dólares, porque de los datos que ha dado Fernando Carrión, que es el que ha venido impulsando este proyecto de su conocimiento, ha mencionado cifras de 800 millones de dólares, pero creo que es más si nos vamos desde la Ecuatoriana hasta Calderón”. (Ecuadorinmediato 2009)
2.02.2009	Ricaurte, Antonio	Movimiento Vive	Institucionalización del sistema de transporte, priorizar la circulación vehicular pública, la construcción de un tren ligero,	El sistema del trolebús ha colapsado ya no puede seguir abasteciendo a tanta gente, entonces hay que pensar en una alternativa inmediata, que es la

			habilitar vías paralelas, entre otras alternativas para el primer tema	construcción del tren ligero de Quito, que conecte de Quitumbe a Carcelén. (Ecuadorinmediato 2009)
23.04.2009	Barrera. Augusto	Alianza País	Construcción de un sistema de transporte masivo de alta capacidad Renegociación del contrato de concesión del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito.	“La negociación contractual es fundamental para recuperar la autoridad pública(...), por eso el Concejo debe reconstruir una ordenanza que marque la autoridad pública, no solo en cuanto a las tasas aeroportuarias, sino también en la prestación de servicios, la evaluación de la calidad de servicios; estas regulaciones son facultades públicas, están amparadas en la Constitución y también tiene que ver con el aspecto financiero, con un modelo más justo para con la ciudad Salto de modernidad y tecnología" que quiere la capital de la República. (Universo 2009)
25.03.2009	Burgos, Gustavo	Movimiento Justo y Solidario	Carolina Nuevo Milenio”, una suerte de domo gigantesco que sería un gran centro de arte cultural Construcción de un tren elevado Conexión vial en la autopista Oriental, desde el barrio Las Orquídeas hasta la antigua Oriental, y esta se conecta con un túnel atravesando el Itchimbia, se divide así el sector del Trébol en tres	Para estas obras bastaría con un eficiente uso de los recursos con los que cuenta el Municipio, con sus 800 millones de dólares que ingresan anualmente (Ecuadorinmediato 2009)

<p>27.03.2009</p>	<p>Torres, Yolanda</p>	<p>Concertación Social-ID</p>	<p>Ley de gobiernos barriales Devolver al municipio las instituciones que ahora no están bajo su mando Crear una institución que se dedique exclusivamente al tema de tránsito y transporte, porque no vemos el tema de tránsito no es únicamente un tema de obra pública. Sistema de alarmas en toda la ciudad</p>	<p>Promover la participación ciudadana (Ecuadorinmediato 2009)</p>
<p>06.03.2009</p>	<p>Borja, Ramiro</p>	<p>Sociedad Patriótica</p>	<p>Cuatro ejes de campaña: legalización de las tierras, seguridad, educación y transporte</p>	<p>Seguridad: “A través de organizaciones barriales, con apoyo de la Policía Metropolitana, Policía Nacional, Cruz Roja y los taxistas” Salud: centros de salud para la niñez, para la tercera edad, para los discapacitados y los jóvenes en problemas. Educación: “desarrollar las extensiones de los colegios municipales: Fernández Madrid, Espejo y Benalcázar tanto para el norte como para el sur de la ciudad, con eso desconcentramos el centro hacia los polos, con esto descongestionamos Quito”. Transporte: “Vamos a utilizar el Trolebús, la Ecovía y que no se diga que estos han fracaso, hay que darles una optimización del transporte desde Pomasqui, Calderón hasta Guamaní y la</p>

				Ecuatoriana, sin olvidarse de las partes altas de los barrios”.
26.02.2009	Rivadeneira, Santiago	Movimiento UNO	Propuesta de campaña, mejorar el ingreso económico de los quiteños, impulsar el deporte, la recreación, seguridad, transporte y medio ambiente	Hay decisiones de corto y largo plazo, Quito tiene que tener un metro, como toda ciudad moderna, pero en el corto plazo, tenemos que resolver el problema inmediato, hay que hacer un túnel muy simple para que no se produzca una congestión”.
27.03.2009	Maldonado, Nelson	Concertación Nacional	“Arreglar o enfocar a la ciudad de otra manera” Celebración del Bicentenario de la Nación se sustenta en nombrar a “las Manuelas y a Eugenio Espejo.	
4.02.2009	Gallegos, Enrique	Movimiento Alternativo Popular	Parar la construcción del aeropuerto. Construcción de un tren eléctrico sobre tierra.	El aeropuerto que se construye en Tababela es un engaño al pueblo quiteño. “no se puede hacer un metro por dos razones, la una, técnica: esta es una ciudad cuyo transcurso de abajo está lleno de quebradas, (...) eso lo sabe todo el mundo; y la

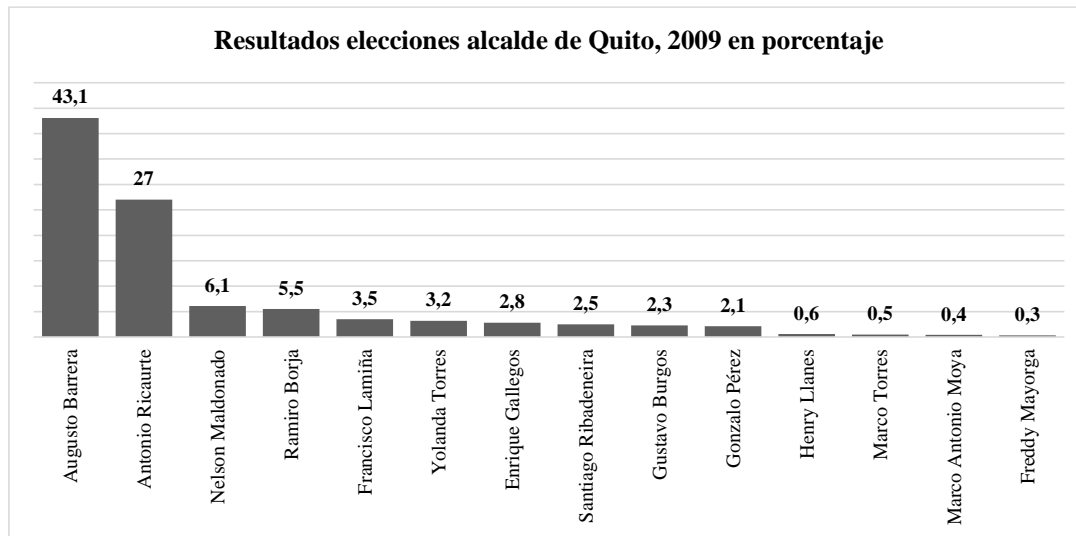
				segunda razón, porque no costaría menos de 6 mil millones de dólares”.
28.01.2009	Lamiña, Francisco	Maná	<p>Solucionar el problema del congestionamiento vehicular</p> <p>Solucionar el problema de la contaminación ambiental</p> <p>Mejorar la seguridad ciudadana, así como la salud y educación</p>	<p>Optimizar y modernizar los ejes longitudinales en sus carriles occidentales, centrales y orientales, modernizar los semáforos, para que exista la ola verde, porque los semáforos que tenemos, de inteligentes no tienen nada. Construcción de pasos deprimidos, puentes Bayle.</p> <p>Edificación de parqueaderos en puntos claves de la ciudad para una mejor circulación vehicular</p>
	Moya, Marco	Pre		
25.03.2009	Pérez, Gonzalo	Prian	<p>Construcción de 25 mil viviendas anuales en el Distrito Metropolitano de Quito</p> <p>Reingeniería de procesos administrativos</p> <p>Exoneración de impuestos de todas las tasas que el cabildo quiteño ha determinado para los ciudadanos</p>	<p>"La construcción de viviendas crea fuentes de trabajo, la gente que tiene trabajo y casa ya no roba"</p> <p>Cabildo administrador y participativo</p>

31.03.2009	Mayorga, Freddy	Conciliación Nacional	Construcción de parqueaderos bajo los parques públicos es la gran salida al tráfico y la congestión Reducir los índices de inseguridad en Quito a través de capacitación a policías metropolitanos Revisión tanto el contrato de concesión del servicio de recolección de basura así como la concesión del aeropuerto	
	Torres, Marco Julio	Tierra Fértil		

Fuente: (Ecuadorinmediato 2009) (Ecuadorinmediato 2009) (Ecuadorinmediato 2009) (Ecuadorinmediato 2009) (Ecuadorinmediato 2009) (Ecuadorinmediato 2009)

El 26 de abril de 2009 se realizaron las elecciones generales. Rafael Correa representando al Movimiento País es electo presidente en la primera vuelta con el 52% de los votos a nivel nacional. Los resultados electorales para la alcaldía de Quito siguieron la misma tendencia. Augusto Barrera, candidato del Movimiento Alianza País, tuvo el 43,1% de la votación y ganó la alcaldía de Quito.

Gráfico 4.2. Resultados electorales alcaldía de Quito, 2009



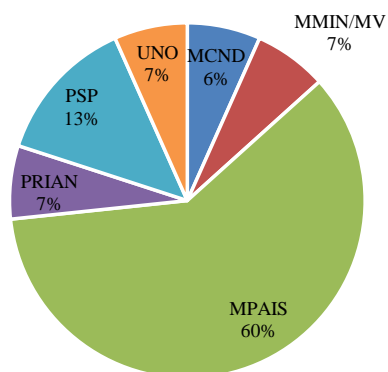
Fuente: (CNE 2016)

En términos generales existe la percepción que los resultados obtenidos por Barrera en las elecciones de 2009 son producto de la popularidad del Movimiento País y del carisma de Rafael Correa, quien ganó las elecciones en una sola vuelta. “Augusto fue electo la primera vez porque Correa le arrastró. Correa tuvo la popularidad en las elecciones presidenciales, era imposible que no salga. Ganó con una pequeña diferencia de votos contra el Antonio Ricaurte” (V. A. Entrevista 2017). “Quien fuera el candidato por PAIS ganaba las elecciones de la alcaldía de Quito” (Larrea 2018).

De igual forma, los resultados de las elecciones del Concejo Metropolitano reflejan lo antes señalado. El Movimiento PAIS consigue 9 de las 15 concejalías alcanzando la mayoría con el 60% de la representación. El Partido de la Sociedad Patriótica (PSP) consiguió dos concejalías. El resto de partidos logró únicamente un lugar en el concejo de Quito.

Gráfico 4.3. Composición Concejo Metropolitano de Quito, 2009

Composición Concejo Metropolitano 2009



Fuente: (CNE 2016)

Se designó como autoridades del concejo a Jorge Albán como primer Vicealcalde y a María Sol Corral, electa con mayor votación, como segunda Vicealcaldesa, ambos de Alianza País.

Tabla 4.5. Composición del Concejo Metropolitano de Quito, 2009

Tipo de concejal	PARTIDO	NOMBRE	VOTOS
Concejales urbanos	MPAIS	Corral Zambrano Maria Sol Anunciate	370.051
Concejales urbanos	MPAIS	Ponce Roosz Marco Laszlo	338.191
Concejales urbanos	MPAIS	Ponce Leon Ximena Mercedes	336.743
Concejales urbanos	MPAIS	Albán Gómez Jorge Efrain	335.976
Concejales urbanos	MPAIS	Wray Reyes Norman Stef	333.831
Concejales urbanos	MPAIS	Maldonado Morocho Luisa Hermelinda	332.775

Concejales urbanos	MPAIS	Cabezas Guerrero Elizabeth Enriqueta	329.105
Concejales urbanos	UNO	Valarezo Fernández De Córdova Macarena	87.325
Concejales urbanos	PSP	Sánchez Cuenca Eddy Fernando	74.338
Concejales urbanos	MMIN/MV	Ponce Cerda Pablo Eduardo	55.370
Concejales urbanos	PRIAN	Moreno Salazar Luis Alonso	33.729
Concejales urbanos	MCND	Villamar Jácome Pedro Fabricio	33.083
Concejales rurales	MPAIS	Trujillo Verdesoto Dennecey Viviana	105.679
Concejales rurales	MPAIS	Ubidia Burbano Patricio Alejandro	90.591
Concejales rurales	PSP	Bohorquez Tapia Manuel Oswaldo	25.427

Fuente: (CNE 2016)

4.1.4 Definición de prioridades

Una vez posesionado como Alcalde de Quito, la agenda de trabajo se definió de la siguiente manera: i) reorganización municipal, ii) construcción de una nueva política de movilidad urbana; iii) desarrollo económico; iv) seguridad; v) servicios públicos; vi) participación ciudadana; y, vii) políticas sociales en salud, educación, inclusión social y cultura.

4.1.4.1 Reorganización municipal

En primer lugar la reorganización administrativa del Municipio, que estuvo a cargo de Pabel Muñoz como Secretario General de Planificación del Municipio.⁶⁶

Cuando asumimos la administración, encontramos una institución en hibernación, cumpliendo lo básico. Requeríamos un sacudón urgente. Existía una estructura paralela con mayores atribuciones que la propia institución, lo cual derivaba una enorme dispersión de la autoridad pública y consecuentemente ineficacia en la gestión. Desplegamos por ello una serie de líneas de trabajo: la liquidación del municipio paralelo, la consolidación de una gestión integral, la transformación y consolidación de las empresas públicas y el fortalecimiento de las administraciones zonales y la gestión territorializada (Barrera Guarderas 2010).

El modelo de gestión de la administración municipal tuvo una transformación a raíz de la aprobación del cambio de estructura general del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) el 6 de agosto del 2009 (MDMQ, 2009). Hasta agosto del 2009, el Municipio del DMQ delegaba ciertas funciones a empresas mixtas o corporaciones privadas. La posesión del Alcalde Augusto Barrera supuso un cambio en el modelo de gestión y administración del Municipio. Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos, del electo Alcalde, fue fortalecer la administración municipal, para lo cual el Municipio asumió todas las funciones realizadas, hasta el momento, por parte de las empresas mixtas y las corporaciones privadas. Lo antes señalado supuso un rediseño institucional al interior de la administración que incluyó al sector de la movilidad urbana.

4.1.4.2 Construcción de una nueva política de movilidad

El segundo punto de la agenda de la Alcaldía de Barrera, era la construcción de una “Nueva política de Movilidad” que inició con la adecuación administrativa hacia este eje. Así, en agosto del 2009, se crea la Secretaría de la Movilidad como el ente que dicta la política de movilidad en el DMQ, la cual debe ser ejecutada por operadores técnicos. Al inicio, la Secretaría de la Movilidad tenía como operadores técnicos a: i) Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras

⁶⁶ Entre agosto del 2009 y abril del 2010, Muñoz estuvo a cargo de la planificación integral del desarrollo de Quito; de la formulación del Plan de Desarrollo; del sistema metropolitano de información y del catastro multifinanciar; del subsistema de seguimiento y evaluación; de la planificación de la inversión pública; de la coordinación institucional de las empresas públicas metropolitanas; del rediseño del gobierno metropolitano; y de la elaboración del Estatuto de Autonomía de Quito. Encargado de la coordinación del instituto de Capacitación Municipal (ICAM) y de la Corporación Instituto de la Ciudad (destinado a la investigación). Fue además miembro de directorio de todas las empresas públicas del MDMQ.

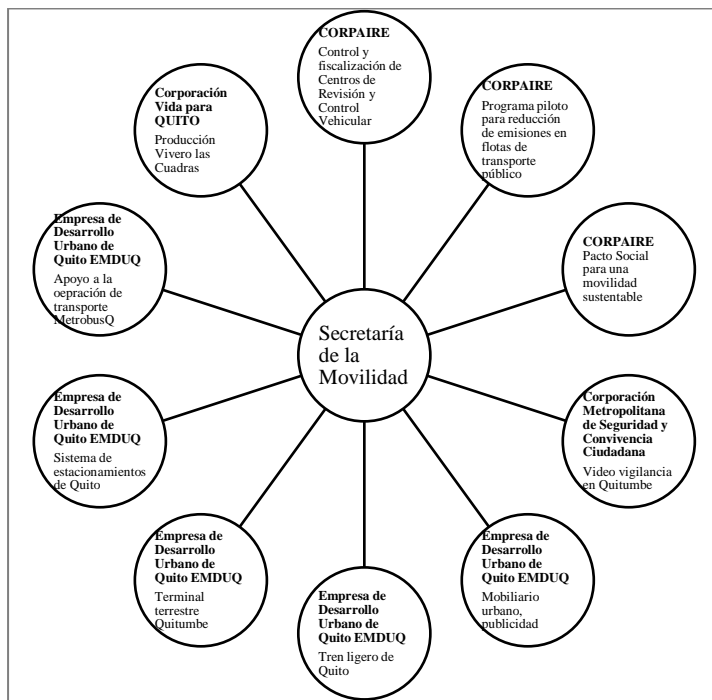
Públicas; ii) Trolebús S.A.; y, iii) Corporación para el Manejo del Aire de Quito (CORPAIRE). Paralelamente, se dispuso que se proceda a la disolución de ésta última por ser una entidad de derecho privado.

Durante la transición, y tal como se observa en el siguiente diagrama, la Secretaría de Movilidad asumió funciones ejecutadas por varias entidades de derecho privado como CORPAIRE, Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Vial, la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito (EMDUQ), y la Corporación Vida para Quito.

Se crea la Secretaría de la Movilidad como un organismo rector de la política y coordinador de la acción de los órganos gestores...lo que había era una absoluta dispersión. En el tema de movilidad unos pedazos hacía la EMSAT, otros pedazos hacía la vieja EMMOP, otros pedazos hacía la Dirección Metropolitana de Tránsito. Al final de la administración (...) Moncayo juntó en una EMMOP temas de movilidad y obras públicas. Pero dejó temas pendientes, en manos de la EMDUQ. Habían partes del trolebús que eran manejados desde la EMDUQ, la revisión técnica vehicular desde CORPAIRE (Páez Perez 2014).

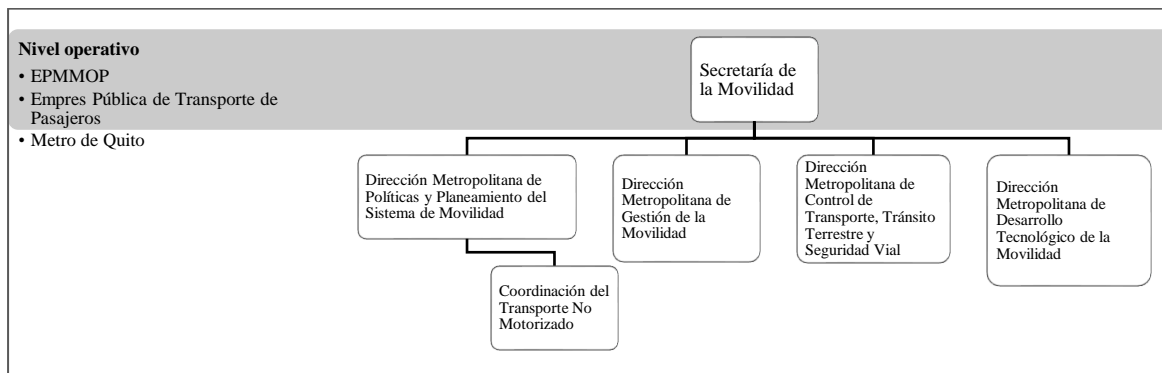
Ligado a los cambios emprendidos antes señalados, entre ellos, la política de movilidad, por parte de la nueva administración, se creyó necesaria una transformación del modelo de gestión de la administración municipal (Ver Diagramas 4.2 y 4.3).

Diagrama 4.2. Funciones asumidas por la Secretaría de Movilidad durante la transición institucional



Fuente: En base a Resolución N°A 006, del Concejo Metropolitano, 6 de agosto de 2009.

Diagrama 4.3. Estructura orgánica de la Secretaría de Movilidad



Fuente: En base a Resolución N°A0010, del Concejo Metropolitano, 31 de marzo del 2011.

Parte del rediseño institucional, trajo cambios en la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP antes EMMOP). La creación de la Secretaría de la Movilidad redujo su accionar a la ejecución de obras, trasladando las funciones de planificación vial y regulación

del espacio público a la Secretaría de Movilidad. Este cambio institucional acarreó problemas de coordinación entre ambas instituciones.

El Secretario de Movilidad es parte del directorio de la EPMMOP entonces los presupuestos se aprueban en directorio y también la planificación. La relación no era extremadamente fluida porque además son entidades autónomas, pero el proceso implica en que efectivamente la gestión esté articulada al tema de la planificación y de la política (Páez Pérez, 2014: feb. 25).

Aunque está claro a nivel institucional que la definición de política está a cargo de la Secretaría de la Movilidad, la definición de funciones sigue en proceso de esclarecimiento, situación que dificulta la ejecución de obras (Funcionario, 2014).

En 2012 empezó el proceso y en el 2013 se fue concretando. Por ser nuevo, recién se están abriendo caminos. En los últimos meses del 2013, se tenía más definido, más claro, justamente (..) en estos días estábamos en reuniones para definir qué hacía cada institución. Qué hace cada entidad para tener claras las funciones. Como es nuevo sí hay un poco de problemas en definir qué hace cada institución. Justamente se estaba intentando delimitar la cancha. Ahora a la nueva administración le toca definir quién hace qué (Barragán, 2014: feb.26).

Posteriormente, el 31 de marzo del 2011, el Alcalde emite una resolución administrativa mediante la cual define la estructura de la Secretaría de Movilidad, incorporando a: i) Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento del Sistema de Movilidad; ii) Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad; iii) Dirección Metropolitana de Control de Transporte, Tránsito Terrestre y Seguridad Vial; iv) Dirección Metropolitana de Desarrollo Tecnológico de la Movilidad. En términos operativos coordina con: i) Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP ex EMMOP); ii) Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros ex Trolebús S.A (Augusto Barrera 2011). Posteriormente se incluyó la empresa Metro de Quito.

La propuesta de la política de movilidad por parte de la Administración de Augusto Barrera se centró en disminuir la dependencia del vehículo liviano a través de la adopción de alternativas energéticamente y ambientalmente menos impactantes (Barrera Guarderas, Informe de cuatro años de gestión 2009-2013 2013). La señalada propuesta se basó en tres pilares: i) el mejoramiento del transporte colectivo, tanto en mejorar la oferta, cuanto la calidad del servicio; ii) el desincentivo del uso del vehículo particular para todos los desplazamientos; y, iii) la

promoción de formas no motorizadas de desplazamiento, incentivando al peatón y viabilizando la circulación en bicicleta (Paez 2012).

Tabla 4.6. Líneas de trabajo, política de movilidad DMQ

Líneas de trabajo	Programas y proyectos
<p>Mejoramiento del transporte colectivo (oferta y calidad del servicio).</p>	<p>Sistema integrado de transporte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metro de Quito como columna vertebral del sistema • Optimización de los corredores exclusivos, Metrobús-Q • Racionalización de las rutas y frecuencias de los buses convencionales: caja común, gestión de flotas, ampliación de recorridos <p>Control de tránsito y seguridad vial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la autoridad municipal • Sistema de semaforización del distrito • Regularización del sistema de transporte escolar y comercial
<p>Desincentivo del uso del vehículo particular para todos los desplazamientos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de restricción vehicular: <i>Pico y Placa</i> • Sistema de estacionamiento tarifado: <i>Zona Azul</i>
<p>Promoción de formas no motorizadas de desplazamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura con condiciones de seguridad vial para ciclistas (ciclovías) • Bicicleta pública como forma de promoción de un modelo posible de transporte no motorizado en la ciudad • Campañas de educación y difusión, ciclopaseos y vías activas

Fuente: Augusto Barrera, Informe de gestión 2009-2013, entrevista a Carlos Páez, Secretario de Movilidad MDMQ 2009-2013

4.1.5 Mejoramiento del transporte colectivo

El mejoramiento del transporte colectivo del DMQ se fundamenta en el **Sistema Integrado de Transporte Público**, cuyo eje principal es la construcción del **Metro de Quito** y complementado por la optimización de los corredores exclusivos, así como la racionalización de las frecuencias y rutas de los buses convencionales (Barrera Guarderas, Informe de cuatro años de gestión 2009-2013 2013).

4.1.1.1.Desincentivo del uso del vehículo particular

De acuerdo la Administración de turno, el crecimiento de la capacidad vial de la ciudad no puede ir al ritmo del incremento del parque automotor, razón por la cual uno de los ejes de la política de movilidad radica en el desincentivo del uso del vehículo particular. Con este objetivo se trabajaron dos proyectos. El primero establece una franja horaria de restricción vehicular denominada “*Pico y Placa*”, y el segundo proyecto se basa en un sistema de estacionamiento tarifado conocido como la “*Zona Azul*” (Barrera Guarderas, Informe de cuatro años de gestión 2009-2013 2013).

La Ordenanza Municipal que sustenta la “*Zona Azul*” fue aprobada por el Alcalde Paco Moncayo en el año 2007, su aplicación, sin embargo, se hace efectiva durante la Alcaldía de Augusto Barrera. La zona de estacionamiento rotativa y tarifada forma parte del “Sistema de Estacionamientos de Quito” con el fin de mejorar la oferta de espacios libres para vehículos menores y livianos. Con horario establecido, así como las normas de uso, la contravención de la regulación equivale al 10% de un Salario Básico Unificado-SBU (MDMQ, 2007)⁶⁷.

4.1.1.2.Promoción de formas no motorizadas de desplazamiento

A diferencia de las anteriores administraciones municipales, el modelo de movilidad planteado por la Alcaldía de Barrera, incluyó una política de promoción del Transporte no Motorizado más allá del ciclismo recreativo. Se partió del reconocimiento del derecho de los ciclistas a circular por toda la ciudad no únicamente en espacios públicos destinados para el efecto. Bajo este concepto, la política de movilidad buscaba una asignación equitativa del espacio vial, ergo, la movilidad no motorizada formaba parte de los ejes de intervención. “El reconocimiento del

⁶⁷ Mediante Ordenanza Metropolitana, el 30 de mayo de 2014 se reduce la contravencional 5% del SBU.

derecho que tienen todos los actores de la movilidad, poder moverse de manera confortable y segura y por tanto una asignación equitativa del espacio vial para ellos. Y de ahí desprendimos que un eje de intervención era la movilidad no motorizada (Páez Pérez 2014, febrero 25)”.

En este marco, y bajo el precepto que los ciclistas tienen derecho a moverse en toda la ciudad, el eje estratégico de intervención fue la asignación equitativa y acceso al espacio público para movilizarse. Tácticamente, se planteó la necesidad de visibilizar y promocionar el uso de la bicicleta como medio de transporte alternativo, razón por la cual se construyó una red de ciclovías articulada al sistema de la bicicleta pública (Páez Pérez 2014).

Para la administración de turno, la propuesta de fomentar el Transporte no Motorizado está ligada al concepto de que la bicicleta como medio de transporte alternativo, implica la ausencia de una persona en el sistema de transporte público o un auto privado menos, aliviando la presión en el sistema de transporte público y además disminuyendo la contaminación ambiental (Páez Pérez, 2014). Lo antes señalado muestra cómo el carácter del gobierno de las ciudades cambia la morfología de las ciudades (Borja 2010, 154).

A finales del año 2010, se aprobaron en la Asamblea Nacional, dos leyes importantes para el manejo de los municipios y otros gobiernos subnacionales. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, así como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). El COOTAD además de establecer el mecanismo de las transferencias de las competencias exclusivas a los diferentes niveles de gobierno, el mecanismo de transferencia de recursos a los otros niveles de gobierno, define que el estatuto de régimen metropolitano requiere dos requisitos. Por un lado el proyecto de ley de creación del distrito, mismo que el Distrito Metropolitano ya cuenta desde 1993 y el Estatuto de Autonomía, como requisito pendiente para que al amparo del COOTAD el municipio de Quito sea considerado efectivamente Distrito Metropolitano con todas las facultades que implica (Ecuador, COOTAD 2010, Art. 77). La definición de Quito como Distrito Metropolitano tuvo repercusiones en la presencia de la administración de Barrera en el proceso de transferencia de la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial realizado por el Consejo Nacional de Competencias con el apoyo de Senplades y el Ministerio de Finanzas.

Cuando se conformó el CNC, la ley prevé que hay un representante por cada nivel de gobierno. Hay un representante de los distritos metropolitanos autónomos y Regiones. Pero no estaban

constituidos y Augusto (Barrera) hace una consulta a la Senplades para verificar si efectivamente no está constituido el Distrito Metropolitano (de Quito) y nosotros como Senplades respondemos. Decimos que la ley de creación de 1993 (existe) pero falta el estatuto y falta aprobar el estatuto en consulta popular. Pero faltaba el proceso para conformar el distrito metropolitano autónomo, porque el DM de Quito no es autónomo. Augusto decía que él debería ser el representante de distritos metropolitanos y las regiones (...) básicamente en esa primera etapa se institucionaliza el CNC, no se da paso a la petición de Augusto. Tema que le molestó mucho. Hizo saber su inconformidad a las autoridades, pero la ley es la ley (G. G. Entrevista 2017).

La respuesta negativa por parte de Senplades para que el Municipio de Quito sea el representante de los Distrito Metropolitano al Consejo Nacional de Competencias molestó mucho a la autoridad, quien presionó a través de los concejales (D. La Hora 2011). A pesar de toda la presión ejercida por Barrera tanto en Senplades como al interior del gobierno, respaldado por los concejales, la negativa por parte de Senplades, dejó claro el papel y la importancia relativa de la institución a la fecha.

El Concejo Metropolitano de Quito en pleno, encabezado por el Alcalde Augusto Barrera, asistió la tarde de este jueves a las oficinas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), para dejar sentada de forma verbal y escrita su queja, insatisfacción y rechazo al hecho de que el municipio capitalino no haya sido considerado en la conformación del Consejo Nacional de Competencias. (...) Barrera al defender ante la SENPLADES la condición de que Quito es Distrito Metropolitano “de hecho y de derecho” desde el año 1993 (P. Q. DMQ 2011).

La necesidad de que Quito sea considerada como representante de los Distritos Metropolitanos dentro del CNC, además de evidenciar la importancia de la ciudad también tenía efectos prácticos, puesto que varias de las competencias que debían ser transferidas tenían asociados recursos. Este hecho era importante para los diferentes GAD puesto que se consideraba necesario incidir en la manera de hacer el reparto de recursos que hasta la fecha habían sido manejados desde el gobierno central. El caso específico de la competencia de TTTYSV venía con recursos que debían ser destinados para el manejo del tránsito, que incluye la policía de tránsito municipal. Por tanto era de interés del municipio de Quito estar presente en la comisión de costeo y fórmula de asignación de recursos. Frente a la negativa de Senplades, se permitió que el Secretario de Movilidad del municipio asista a las reuniones como veedor. Fue el único funcionario delegado por parte del resto de municipios que no estaban como representantes. Carlos Páez pudo asistir como delegado. Esa fue la solución que encontró Senplades a la presión ejercida por Barrera.

4.1.6 Metro de Quito como eje articulador de la “Nueva Política de Movilidad”

La oferta de campaña de construir un Sistema Integrado de Transporte masivo de Quito (SITMQ), centrado alrededor de un sistema tipo metro, desplazó la propuesta de construcción de un tren ligero para la ciudad.

Todo sistema integrado de transporte masivo requiere de un eje central articulador. La ecovía, el corredor central norte, el trolebús y los otros sistemas son de corto plazo. A largo plazo, el único medio sostenible es el metro (...) El metro tiene una capacidad increíble. En las estaciones se pueden poner hasta 10 vagones y pueden ir 300 personas. Se pueden llevar 2 400 personas en un solo viaje, cada dos minutos. No va a funcionar así aquí, pero esa es la capacidad de crecimiento. En Quito empezaríamos con tres o cuatro vagones, eso determinarán los estudios. *¿Se descarta el tren ligero?* Personalmente, diría que sí. La razón es que no es capaz de convertirse en un eje central. No tiene capacidad física para sostenerse (Jácome 2010).

En octubre de 2009, el Municipio del DMQ y la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid firmaron un Protocolo General para el desarrollo del Sistema de Transportes Masivo denominado Metro de Quito. Con la finalidad de llevar a cabo los procesos necesarios para la conceptualización, estudios, diseños, construcción, equipamiento y explotación del sistema, se crea la Unidad de Negocios Metro de Quito (UNMQ), encargada de la ejecución los acuerdos contenidos en el mencionado protocolo (CGE 2015).

Desde finales del 2010, el equipo de la EPMMQ, con la asistencia técnica del Consorcio Metro Madrid y consultores españoles, desarrollaron el proyecto y llevaron a cabo los estudios de: i) viabilidad técnica y comercial; ii) estudios de demanda; iii) diseños detallados y especificaciones técnicas de las obras civiles y material rodante; iv) las evaluaciones de impacto ambiental y social; v) viabilidad económica y financiera; vi) viabilidad socio-económica; vii) modelo de institucionalidad para el desarrollo y explotación del Metro; y, viii) la estructuración financiera del proyecto.

En este marco, los estudios realizados por Metro Madrid definieron los elementos técnicos para el desarrollo de la Primera Línea del Metro de Quito (PMLQ), proyecto que consistía en la construcción de una línea de metro 23 kilómetros con 15 estaciones, misma que se extendería desde la terminal de transporte de autobús en Quitumbe hasta El Labrador. A mediano plazo se planteó la posibilidad de extensiones adicionales, entre ellas, la ampliación hacia el Noroeste

desde El Labrador de La Ofelia a través de Av. de la Prensa; desde el Noreste, que irá desde El Labrador de Carcelén través Av. 10 de Agosto, y el sudeste, que va de El Recreo a Guamaní.

En septiembre de 2010, el Proyecto Metro de Quito es declarado como prioritario por la Subsecretaría de Inversión Pública de Senplades⁶⁸ y se reconoce que “la ejecución de un proyecto como el del "Metro de Quito" exige un gran esfuerzo financiero y de coordinación institucional” (Ecuador 2011). El Ejecutivo dispuso tanto a Senplades como al Ministerio de Finanzas para que realizasen las medidas legales necesarias para concretar el aporte del Gobierno Central para el financiamiento del proyecto "Metro de Quito", en al menos el 50% de su costo, de conformidad con el presupuesto y su programación (Ecuador 2011, Art. 2), adicionalmente, expresamente se dispuso a los responsables del componente de endeudamiento público del Sistema Nacional de Finanzas Públicas arbitrar las medidas necesarias para cubrir el aporte del Gobierno Central al financiamiento del mencionado proyecto y para respaldar si es necesario mediante la emisión de garantías soberanas o cualquier otro instrumento legal viable los créditos, externos o internos, que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o sus empresas públicas requieran (Ecuador 2011, Art. 3). En este aspecto, el apoyo del gobierno central fue definitivo para la realización del proyecto, puesto que el financiamiento se prevé en al menos el 50% sin que existe un tope expreso al monto máximo que podría ser financiado.

En abril de 2012, se crea formalmente la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito la cual asume todas las funciones, actividades, derechos y obligaciones que hasta la fecha había realizado la Unidad de Negocios Metro de Quito al interior de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) (DMQ 2012).

En este contexto inicia la ejecución del proyecto Metro de Quito. Misma que fue concebida por fases. La Fase 1 consistió en la construcción de dos estaciones de Metro, una en la Magdalena y otra en el Labrador, financiadas por recursos propios del Municipio de Quito. Así, el 1 de noviembre del año 2012 se adjudicó la construcción de las estaciones multimodales de La Magdalena y El Labrador a la empresa española Acciona Infraestructura (P. Q. DMQ, Se adjudicó Fase 1 del Metro 2012). “La Fase 1 ofrece la oportunidad de aprender sobre la marcha.

⁶⁸ El oficio No. SENPLADES-SIPdap-2010-656, destaca que el proyecto se enmarca dentro de los objetivos y metas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, específicamente en el Objetivo 11: "Establecer un sistema económico social, solidario y responsable".

Como parte de la preparación, el Banco Mundial también ha estado presente brindando asesoramiento durante la ejecución de la Fase 1 (EPM Metro de Quito 2013, 1)”.

De forma paralela, y como parte de los compromisos con los multilaterales, el municipio de Quito firmó un contrato con el consorcio español GMQ como asesor técnico del Metro de Quito para la construcción de la fase 2, la asesoría técnica incluye la supervisión de las obras de la segunda etapa, asesoría técnica en áreas como geotecnia, excavación de túneles, excavación en superficie e instalaciones, entre otras áreas (Watkins 2013). El costo de su funcionamiento es asumido por el Municipio de Quito⁶⁹ desde la administración de Barrera. En los hechos, el Consorcio funciona de manera paralela con la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, además tiene la relación con el concesionario, hace la fiscalización técnica y evalúa los estudios técnicos. Hace el trabajo que se esperaría haga la Empresa Metro de Quito. Las razones por las cuales los multilaterales exigieron la contratación de GMQ se explica por la necesidad de formar los técnicos que posteriormente asumirían el trabajo cuando el metro esté terminado. En los hechos, los funcionarios del Metro de Quito tendrían una capacitación de al menos 5 años antes del funcionamiento del Metro, situación que fue cuestionada posteriormente por los funcionarios de la administración de Rodas. Se consideró, en su momento, que 5 años de capacitación es demasiado, no sólo en duplicación de gastos sino en términos de capacitación.

(La Empresa Metropolitana Metro de Quito) Es una empresa para manejar un solo contrato, pero además hay una empresa contratada por el municipio para manejar el contrato. Hay una duplicación absurda. (...) esa empresa (paralela) cuesta US\$ 26 millones de operación. Toda la parte técnica y de la ejecución son lo que ellos hacen. ¿Qué hace la empresa Metro de Quito?. ¿Qué realmente hacen? Control del control, del control (P. S. Entrevista 2017).

La Fase 2 se definió como la construcción de las partes restantes, es decir la construcción de 13 estaciones, los 23 km de túnel (incluyendo 1 kilómetro del túnel a los astilleros), los patios, y todas las pistas y los equipos electromecánicos necesarios (señalización, suministro de energía, las comunicaciones, centro de control, cobro de pasajes, entre otros) (EPM Metro de Quito 2013).

La razón por la cual el proyecto no avanzó como estaba planificado fue la obtención del financiamiento por parte de la Subsecretaría de Financiamiento Público del Ministerio de

⁶⁹ La existencia de esta empresa, hacía inútil y oneroso que se mantenga la empresa metropolitana Metro de Quito a criterio del Municipio de Quito durante la administración de Rodas.

Finanzas. Al recibir la disposición de buscar fuentes de financiamiento, una de las primeras actividades que realizaron los funcionarios fue explorar la posibilidad de que el financiamiento provenga de la China. De hecho hubo un ofrecimiento por parte del gobierno chino de financiar completamente la obra con un crédito a 30 años plazo con una tasa de interés entre el 3 y 4 % a través de un proyecto bajo la modalidad de llave en mano⁷⁰. Sin embargo, el Alcalde Barrera prefirió buscar otras fuentes de financiamiento. La alternativa al crédito chino, fue armar un *pool* de financistas entre los multilaterales (Funcionario 2018).⁷¹

Para el Ministerio de Finanzas, lo antes señalado supuso una complicación adicional, puesto que tenían que embonar tanto los montos requeridos como los intereses de cada uno de los financistas, dentro de un esquema de funcionamiento burocrático propio de cada una de las instituciones involucradas. Las dificultades de lo antes señalado implicó que exista un retraso en la obtención de los fondos necesarios para la construcción del Metro de Quito en su Fase 2 y por tanto del cronograma previsto para la entrega de la obra (Funcionario 2018).

El *pool* de financistas se conformó de la siguiente manera:

Tabla 4.7: Financiamiento Metro de Quito Fase 2

Entidad crediticia	Identificación del crédito	Fecha de suscripción	Monto
Banco Europeo de Inversiones	FI N° 82113	28.11.2012	EUR 200.000.000
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF – Banco Mundial)	8285-EC	13.11.2013	US\$ 205.000.000
Banco Interamericano de Desarrollo	2882/ OC-EC 2882/ OC-EC -1	16.06.2015	US\$ 200.000.000

⁷⁰ El contrato “llave en mano” es aquel en virtud del cual un contratista se obliga frente al cliente o contratante (en derecho público ante la entidad estatal contratante), a cambio de un precio, a concebir, construir y poner en funcionamiento una obra o proyecto.

⁷¹ Posteriormente, en el año 2015, esta oferta realizada por el gobierno chino fue una de las alternativas utilizadas por el Gobierno Central para justificar que el proyecto podía ser realizado directamente por el Gobierno Central frente a las dificultades que tenía el Cabildo de obtener financiamiento adicional al proyecto.

Corporación Andina de Fomento		26.06.2015	US\$ 250.000.000
-------------------------------	--	------------	------------------

Tomado de (CGE 2015)

La decisión de apoyar el proyecto por parte del gobierno central también incluyó el hecho que a pesar de las consideraciones técnicas de la falta de capacidad de endeudamiento del Municipio de Quito,⁷² el Ejecutivo decidió apoyar la obtención del financiamiento y la entrega de las garantías para que los créditos se puedan viabilizar. En este contexto, existe una probabilidad que el financiamiento de la obra en su totalidad finalmente sea asumida por el gobierno central a pesar que el compromiso no fue sino financiar un porcentaje del proyecto (Funcionario 2018).

En los hechos, la entrega final de la obra de la Fase 1 del Metro de Quito fue en el año 2015,⁷³ un año después que Mauricio Rodas ganara las elecciones como Alcalde de Quito.

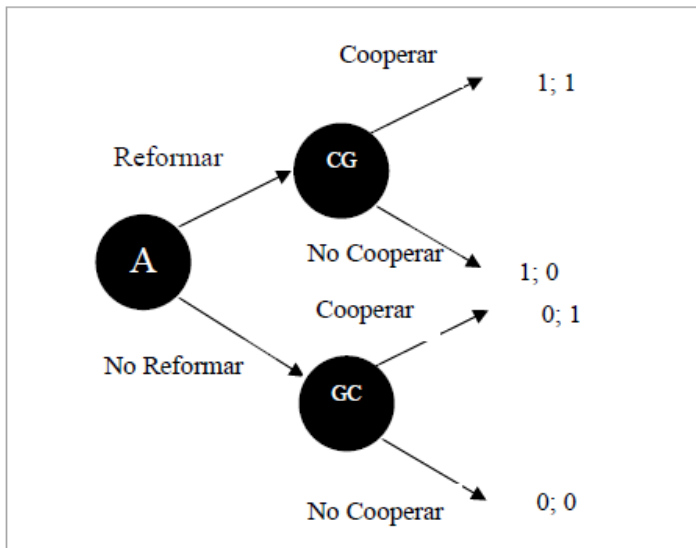
4.1.6.1 Interacción entre el Municipio de Quito, gobierno central y Concejo metropolitano

La alcaldía de Barrera se desarrolló en un entorno especialmente favorable. El partido de gobierno y a quien se debía su alcaldía tenía popularidad y recursos económicos. En realidad, y como se dijo desde un inicio, la política de movilidad urbana es multinivel porque depende de la relación con otros niveles de gobierno para que se efectivamente puesta en marcha. El financiamiento es la clave para su negociación.

⁷² El Código de Planificación y Finanzas Públicas establece que el gobierno únicamente entregará garantías soberanas para los GAD que tengan capacidad de endeudamiento, es decir que tengan el espacio de endeudamiento y la capacidad de pagar sus deudas con los ingresos que obtengan. Esta medida existe con el objetivo de que no sea el gobierno central el que asuma finalmente las deudas de los GAD.

⁷³ De acuerdo a la información del Municipio del DMQ el costo final de la Fase 1 del Metro fue de US\$ 127,2 millones (E. P. DMQ 2015).

Diagrama 4.4. Interacción entre Municipio y el Gobierno Central (Augusto Barrera alcalde)



Elaborado por la autora

En el caso de la Alcaldía de Quito, el proyecto del metro tuvo el apoyo por parte del gobierno central desde un inicio. Tanto porque era necesario un financiamiento directo, y, porque se concedió la garantía soberana para que el MDMQ se pueda endeudar con los financistas de manera directa y no a través del gobierno central. Es así que hubo una cooperación estrecha y permanente. El Concejo además tenía una mayoría partidista, el mismo partido que llevó a Barrera a la alcaldía, lo que implicó que exista colaboración completa. Sin embargo, hay que recalcar, que con las reformas de la Constitución de 2008, el Concejo metropolitano perdió mucho poder en relación a la figura del alcalde.

4.2 Administración de Mauricio Rodas

En enero de 2014 inició la campaña para la elección de Alcalde de Quito misma que se llevó a cabo el 23 de febrero de 2014. Se presentaron 6 candidatos siendo uno de ellos Augusto Barrera como candidato del oficialismo buscando su reelección. Las preferencias se polarizaron mientras avanzaba la campaña electoral y, en los hechos, la alcaldía se disputó entre Augusto Barrera y Mauricio Rodas. Mauricio Rodas ganó las elecciones con el 58,7% de los votos versus el 37,9% de la votación que obtuvo Augusto Barrera como candidato del movimiento PAIS.

A diferencia de las elecciones del año 2009, las elecciones del 2014 giraron alrededor de dos temas: la movilidad urbana y la necesidad de encontrar una solución a la congestión dentro de la ciudad, la inseguridad y la relación de la ciudadanía con la administración municipal. Uno de los temas analizados era la pertinencia de continuar con la construcción del Metro de Quito. Al respecto habían varias posiciones, sin embargo, cuando la ciudadanía se definió alrededor de dos candidatos, Barrera y Rodas, quedó claro que la construcción del Metro continuaría (Ver Tabla 36).

Tabla 4.8. Propuestas de campaña, elección Alcalde 2014

Nombr e	Partido	Oferta de campaña	Justificación
Mauricio Rodas	Alianza SUMA Vive	Tres pilares: ciudad inteligente con uso de internet 3.0 (tener una alcaldía cerca a sus ciudadanos), la ciudad de oportunidades y la ciudad solidaria. T. Además propuso la potencialización del transporte público con la incorporación de nuevas unidades y paradas del sistema de Ecovia, Trolebus y Corredor Central, así como extender sus rutas hacia zonas periféricas del norte y sur de la ciudad (Andes 2014).	Al inicio de la campaña, Rodas propuso tres pilares pero a medida que avanzó la misma ajustó su propuesta. Cuestionó la gestión municipal en temas sensibles de la capital, como la seguridad y la movilidad y planteó la necesidad de rescatar el liderazgo de la Alcaldía
Augusto Barrera	Movimiento PAIS	Metro de Quito como la columna vertebral de sus propuestas en materia de movilización, al cual planea complementar con alimentadores y articulados que cumplan rutas terrestres hacia los	Augusto Barrera como autoridad en funciones proponía continuar y profundizar el trabajo que se está realizando en la ciudad.

		sectores más periféricos de la ciudad; además considera al turismo como de los ejes centrales del desarrollo capitalino.	
Victor H. Erazo	PSP	Parar la construcción del Metro de Quito. Eliminar el pico y placa. Construcción de avenidas aéreas. Comprar más unidades para el Trolebús, Ecovía y Metro para que circulen cada 2 minutos. Construcción de un tren de superficie. Creación de la universidad Municipal	El Metro es considerado como un negociado, se presenta como si estuviera listo cuando solo hay un hueco en La Magdalena (E. Telégrafo 2014).
Milton Castillo	Pachakuti k	Humanismo, pragmatismo y honradez. Parar la construcción del Metro de Quito. Construcción de un sistema de plataformas panorámicas sobre las vías de la ciudad y en las que el transporte se realizará en vehículos eléctricos individualizados o máximo para 2 personas. Creación de la empresa municipal de conectividad.	Definir una política de suelo que permita un cobro adecuado de la plusvalía. Trasladar toda la plataforma gubernamental a la zona de Tababela para crear centralidades. Replantear ciclovías (E. Telégrafo 2014).
Jessica Benítez	PRE	Eje de trabajo la matriz productiva y energética a través de la construcción de Museos de ciencia, potenciación de la energía solar, arte urbano. Potenciar los sistemas integrados de movilidad ya existentes	

		(Comercio , Jéssica Benítez, candidata a la Alcaldía de Quito, en el Foro de EL COMERCIO 2014).	
Gonzalo Pérez	PRIAN	Eliminar el pico y placa, incrementar parqueaderos públicos, eliminar ciclovías, construir el Metro pero con otra ruta (Comercio 2014).	

Fuente: Periódicos, varios artículos

Los resultados en la conformación del Concejo Metropolitano muestran de igual forma la polarización entre las dos fuerzas políticas que finalmente se disputaron el electorado, se escogieron 11 concejales del movimiento PAIS, 9 concejales de la Alianza Suma-Vive que llevó a Rodas a ganar la Alcaldía y un concejal del Movimiento CREO. Además fue el concejo que plenamente fue electo por las reglas a partir de la Constitución de 2008. Se eligieron 6 concejales rural, y 15 concejales urbanos, 5 por el distrito norte, 5 por el distrito centro de la ciudad y 5 por el distrito sur (Ver Tabla 4.9).

Tabla 4.9. Conformación Concejo Metropolitano 2014

Partido	Concejal rural	Concejal urbano	Concejal urbano	Concejal urbano	Total general
CREO	1				1
MPAIS	3	2	3	3	11
SUMA/MV	2	3	2	2	9
Total general	6	5	5	5	21

Fuente: (CNE 2016).

La elección de Mauricio Rodas como Alcalde de Quito fue una sorpresa para muchos sectores de la ciudadanía y la diferencia de su votación en relación a la votación del candidato oficialista aún

más. ¿Cuáles fueron las razones que explicarían el voto por Rodas y no una reelección de Barrera? Existen varias hipótesis, pero la situación tuvo consecuencias en la administración de la ciudad y la relación del Alcalde Rodas con el concejo Municipal. Por ejemplo, “Augusto tiene muchas virtudes, es un gran negociador. Llega a la Alcaldía y se convierte en un ogro. Es lo que le pasa al que no es administrador, porque no tiene dotes de administrador. Y es un déspota. Despreciaba a la gente, les insultaba” (V. A. Entrevista 2017).

(...) la campaña de los Yasunidos⁷⁴ fue la primera crisis política de Correa y le costó la alcaldía a Barrera. (Con una) relación subordinada absolutamente (...) Cometió el gran error de no construir un liderazgo propio. No se trata de que pelees con el Presidente pero sí de que te pongas al frente de Quito y defiendas sus intereses y te hagas respetar como el representante de la ciudad. Si atropellan mis derechos, tú tienes que hacer respetar mis derechos. Aunque hagas todas las obras pero si no me defiendes, la ciudad te dice quítate de ahí porque no me defiendes. Y eso es lo que no hizo, caso Yasunidos, caso médicos,⁷⁵ caso nombre del aeropuerto.⁷⁶ Montón de momentos que incluso el Presidente le humilla en público (L. P. Entrevista 2017).

(...) una cosa que hay que analizar bien es la pérdida de Augusto de la reelección a pesar de ser una alcalde brillante. Con modelo de gestión claro y que tuvo el respaldo del concejo metropolitano, con todo eso, la ciudad no le apoyó a la reelección. Es un asunto que debemos tener claro. ¿Qué pasó? ¿Por qué no hubo reelección? Salíamos a las calles y nos decían “cualquiera menos Barrera”, que digan eso, era increíble. Lenin Moreno hizo la campaña en el sur (...). Le decían al Presidente Moreno, “cualquiera menos el alcalde Barrera”. Era una cosa increíble, ¿Qué les hizo el Augusto? (preguntaba Moreno) Es increíble es un tema que hay que analizar, porque Augusto no fue un mal Alcalde. Sabía, tenía una visión de ciudad, persona

⁷⁴ El grupo denominado Yasunidos (mayoría de jóvenes preocupados por proteger el medio ambiente) consiguió más 600 mil firmas que viabilicen el llamado a Consulta Popular para evitar la explotación de esta zona ecológica. Desde el Gobierno de Correa, la estrategia fue bajar el tono al respecto en los últimos meses del 2013. La presentación de las 756.291 firmas para mantener el crudo del Yasuní bajo tierra fue la respuesta que los activistas le dieron al Primer Mandatario, quien los increpó el 17 de agosto de 2013 en su Enlace Ciudadano. “Si quieren una consulta, de acuerdo, vamos a la consulta. Pero no sean vagos, recojan las firmas si tienen tanto apoyo”. Finalmente el CNE no dio paso a la consulta aduciendo inconsistencia en las firmas y el formato de su presentación. Barrera como Alcalde de Quito no se pronunció frente a este hecho (Tovarich 2014).

⁷⁵ En el año 2013, la inclusión en el Código Integral Penal de la mala práctica médica como delito instó a que el gremio de los médicos y los médicos se pronuncien en contra de esta reforma legal. Barrera, siendo médico, no se pronunció al respecto.

⁷⁶ El Concejo Metropolitano de Quito decidió iniciar un nuevo proceso para escoger el nombre que llevaría el aeropuerto de la urbe que se inauguraría el 12 de octubre de 2012, luego de que Rafael Correa, en su enlace sabatino expresara su deseo por mantener el nombre del aeropuerto de Quito: Antonio José de Sucre. Así terminaron 40 días de campaña y la votación de 25 mil personas que a través de la web se pronunciaron por bautizar con otro nombre al nuevo aeropuerto de la ciudad (Universo 2012).

experta en planificación, persona que pudo recuperar la institucionalidad y, sin embargo, ¿qué pasó en su relación con la gente? ¿Qué pasó ahí? (M. L. Entrevista 2017).

Mauricio Rodas es electo Alcalde en febrero de 2013. Su llegada a la Alcaldía de Quito es evaluada por muchos como un rechazo al anterior Alcalde más que una votación a favor de Rodas. “No hay una conciencia de que el otro perdió, no es lo mismo llegar por accidente y obviamente sin ninguna preparación” (P. S. Entrevista 2017).

La falta de preparación al llegar a la Alcaldía de Quito se evidencia desde el inicio del trabajo como Alcalde. Tiene problemas para organizar las comisiones en el Concejo Metropolitano y no presenta un plan de trabajo detallado. Las fuerzas en el Concejo son muy equilibradas y con el voto dirimente del Alcalde, razón por la cual puede tener mayoría en las votaciones. Sin embargo, no logra mantener el bloque y hay varios concejales que, a pesar de llegar con él al Concejo, se desafilieron de alguno de los partidos de la alianza Suma-Vive, inclusive su aliado principal Antonio Ricaurte. Ricaurte deja el concejo metropolitano en octubre de 2015 luego de presentar su renuncia.

(Rodas) nos convocó a dos reuniones previas (...) desastrosas. La una fue para conocernos, (...) y la otra era para organizar las comisiones por pedido nuestro. Yo no creo que se le haya ocurrido. Inclusive el sitio donde nos llevó no fue el más adecuado, fue un restaurante que había gente y era imposible escucharnos. Nos dieron un lugar realmente cerrado, estábamos ahogados ahí todos metidos. No había experiencia, ni conocimiento de cómo manejar el municipio. Y luego eso fue todo. La primera sesión cometió errores. Tenía que nombrar autoridades y presentó una terna para nombrar una autoridad que él debía nombrar directamente, le pedíamos la palabra para hacerle notar el error, pero como estaba hecho el loco, no nos daba la palabra y luego tuvo que llamar una sesión para dejar sin efecto la barbaridad que hizo. El Alcalde no vino ni con visión, ni con plan ni modelo de gestión (M. L. Entrevista 2017).

Rodas heredó la estructura administrativa que rediseñó Barrera en su período, básicamente replicó el modelo del gobierno central al crear las Secretarías como un nivel jerárquico superior con el afán de organizar el trabajo de las secretarías temáticas. En los hechos, este rediseño no termina de cuajar en la administración municipal. Se perdió la relación directa con el funcionario municipal. La estructura municipal de los niveles operativos no tuvo ningún cambio, se puso un nivel jerárquico superior que lo alejó de la ejecución y es por eso se explica el lío burocrático del municipio. De acuerdo a las opiniones de los funcionarios, estructuralmente puede servir mucho,

sin embargo en la ejecución se perdió el control. En este contexto, Rodas priorizó su relacionamiento directo, mantiene contacto con el nivel jerárquico superior y con las áreas financieras.

Por otro lado, las empresas son autónomas, están estructuradas de acuerdo a la Ley de Empresas Públicas. En este contexto, la Secretaría de Planificación es el vínculo del Municipio con todas las empresas, puesto que al formar parte de todos los directorios es la instancia municipal que mantiene el contacto permanente. “El vínculo del municipio con las EP son los directorios, en las cuales preside el Alcalde o su delegado. Está la secretaria de planificación permanentemente y la secretaria temática. Y obviamente la representación de los concejales” (P. S. Entrevista 2017).

4.2.1 Contrato de construcción de la Fase 2 del Metro de Quito

Durante la administración de Barrera, en noviembre de 2012, se hizo el llamado a contratar la construcción de la fase 2 del Metro de Quito a través de licitaciones públicas internacionales, misma que se realizó a través del Aviso General de Adquisiciones publicado en el *United Nations Development Business*, en el sitio de Internet del Banco Interamericano de Desarrollo y en el sitio de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito.

En diciembre del mismo año, y acogándose a la normativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la empresa Metro de Quito publicó en varios medios y en su página *web* un aviso general de adquisiciones para la precalificación de empresas interesadas en participar en la construcción de la fase 2 del proyecto que incluía la construcción del túnel de 22 kilómetros, instalaciones y la adquisición del material móvil (DMQ 2012). Hasta el 10 de junio de 2013, estaba prevista la entrega de los documentos de precalificación por parte de los interesados en participar en la licitación ante la Comisión Técnica, con el objetivo de determinar la capacidad técnica, solvencia económica y experiencia de los solicitantes en la construcción de obras de similar naturaleza a la solicitada por el Municipio de la ciudad de Quito. Siete consorcios presentaron sus documentos para la precalificación,⁷⁷ sin embargo sólo cuatro fueron invitados a presentar sus ofertas técnicas y económicas hasta el 20 de febrero de 2014, luego de que la

⁷⁷) i) Consorcio Obrascon Huarte Lain S.A.-Ingenieros Civiles Asociados S.A; ii) Consorcio: SACYR –Tradeco – Somague; iii) Consorcio Línea 1 Metro de Quito: Acciona – Odebrecht; iv) Consorcio Metro de Quito DOH: Dragados - Constructora OAS - Hyundai Const; v) Consorcio CREC – Sinohidro; vi) Consorcio Ferrocarriles y Metros del Ecuador: CRCC Bureau 14 Group – CMEC – Fopeca; vii) Asociación Ansaldo – Impregilo - Herdoiza Crespo (DMQ 2013).

Comisión Técnica del Metro de Quito catalogó como suficientes su capacidad técnica, solvencia económica y experiencia en la construcción de obras de similar naturaleza. Los pliegos de la licitación de la construcción establecían que la obra debía ser construida en 36 meses.

Tabla 4.10. Consorcios precalificados Metro de Quito

Representante	Consorcio
Sr. Gerard Clarens	Asociación Ansaldo – Impregilo - Herdoiza Crespo
Sr. Sandinoel de Freitas Junior	Consorcio Linea 1 Metro de Quito: Acciona – Odebrecht
Sr. Fernando Bolinaga	Consorcio Metro de Quito DOH: Dragados - Constructora OAS - Hyundai Const.
Sr. Edwar Roberto Flores Cazar	Consorcio Obrascon Huarte Lain S.A.- Ingenieros Civiles Asociados S.A

Fuente: (DMQ 2013).

A pedido de los consorcios precalificados, se amplió el plazo de presentación de las ofertas en dos ocasiones, en un primer momento los cuatro consorcios pidieron una ampliación la cual fue concedida hasta el 7 de abril de 2014 y posteriormente todos los consorcios, con excepción del Consorcio Linea 1 Metro de Quito: Acciona – Odebrecht, solicitaron una ampliación adicional, la cual fue otorgada hasta el 6 de junio del mismo año. De igual manera, manifestaron que el plazo considerado en las especificaciones para la construcción de la obra era insuficiente y alertaron sobre la posibilidad de que los valores ofertados puedan ser más altos de lo esperado en el presupuesto referencial de US\$ 1.500 millones, situación que logró que los multilaterales que financian el proyecto consideren como tema pertinente a analizar (EPMMQ, Informe de Licitación Fase 2 Construcción Metro de Quito 2014). Los pedidos antes señalados fueron tramitados por la administración de Mauricio Rodas quien se posesionó el 14 de mayo de 2014.

La gerencia técnica del proyecto Metro de Quito ejercida por GMQ analizó la solicitud y llegó a la conclusión que el plazo de 36 meses, establecido por el Metro de Madrid, cubrían las pruebas individuales de obra civil y de cada uno de los sistemas, a pesar que la operación de toda la línea

en su conjunto, incluido el material móvil requerían de un plazo más amplio, sugiriendo una ampliación de entre 4 y 6 meses. De igual manera los multilaterales consideraron prudente una ampliación de 6 meses con el objetivo de evitar mayores costos en las ofertas a ser presentadas. En este contexto, con fecha 27 de mayo se puso en conocimiento de los oferentes el Boletín de Enmiendas No. 9, ampliando el plazo contractual para que la ejecución y pruebas de la Fase 2 a 42 meses. Así mismo, acogiendo las recomendaciones de los multilaterales, el Municipio de Quito a través de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito estableció como nueva fecha de presentación de las ofertas el 7 de julio de 2014 (EPMMQ 2017).

La apertura de las ofertas técnicas y económicas de los consorcios precalificados se hizo mediante evento público el 7 de julio de 2014, designándose una Comisión Técnica de evaluación así como de Subcomisiones de Apoyo integradas por funcionarios de la EPMMQ, funcionarios del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y de la Empresa Pública Ferrocarriles del Ecuador.

Tabla 4.11. Ofertas económicas Metro de Quito

Representante	Consorcio	Oferta económica
Sr. Gerard Clarens	Asociación Ansaldo – Impregilo - Herdoiza Crespo	US\$ 2.273 millones y un descuento de \$ 365 millones
Sr. Sandinoel de Freitas Junior	Consorcio Linea 1 Metro de Quito: Acciona – Odebrecht	US\$ 2.105 millones con un descuento por sobre los US\$ 327 millones.
Sr. Fernando Bolinaga	Consorcio Metro de Quito DOH: Dragados - Constructora OAS - Hyundai Const.	US\$ 2.778 millones más un descuento del 21,43% sobre el precio total
Sr. Edwar Roberto Flores Cazar	Consorcio Obrascon Huarte Lain S.A.-Ingenieros Civiles Asociados S.A	US\$ 2.139 millones, sin descuento

Fuente: (DMQ 2013) (Universo 2014)

Las ofertas sobrepasaron entre USD 501 y US\$ 1.430 millones el presupuesto referencial de la licitación. “Debo señalar que con sorpresa y preocupación hemos visto que las ofertas plantean costos significativamente más altos que aquellos que la administración anterior le dijo a la ciudad que tendría este proyecto (Mauricio Rodas)” (Ochoa 2014).

Cuando el proyecto del Metro de Quito fue declarado como proyecto estratégico por parte del gobierno nacional, se estableció que al menos el 50% del financiamiento provendría del gobierno central en un escenario previsto de US\$ 1.500 millones. Sin embargo luego de abiertas las ofertas, quedó claro que el financiamiento no sería suficiente si no se lograba ampliar las fuentes de financiamiento, siendo una alternativa un incremento del apoyo por parte del gobierno central. A finales del 2014, el gobierno anunció que el proyecto Metro de Quito no se incluyó en el Presupuesto General del Estado para el año 2015 hasta que la Alcaldía lo solicite puesto que no existía posibilidad por parte del gobierno central existan fondos adicionales a los US\$ 750 millones ofrecidos originalmente (Orozco 2014).

En este escenario el Alcalde Mauricio Rodas pudo tomar varias alternativas. Para varios analistas y críticos del proyecto del Metro de Quito era la oportunidad para dejar sin efecto la contratación y evitar que la ciudad se endeude más allá de sus capacidades en un proyecto que, a su parecer, no solucionaría en nada el problema de la movilidad urbana de la ciudad.

El metro es atractivo (...) pero absolutamente irracional (...) yo no veo cómo puede funcionar. Irresponsable, definitivamente. Yo creo que es una irresponsabilidad y creo que el Alcalde (Rodas) cometió la barbaridad, (...) de firmar un contrato que sabía que tenía sus problemas y que además tenía la barbaridad de la participación de Odebrecht⁷⁸, cuyo escándalo ya había explotado en otros países (...) No hay que olvidarse que toda la negociación, hasta la presentación de las ofertas fueron hechas durante el gobierno anterior no solamente el municipal, ahí participó mucha gente del gobierno central (V. A. Entrevista 2017) .

Para los concejales del movimiento de Alianza País, cuyo jefe de bloque era al momento Carlos Páez, anterior Secretario de Movilidad de Augusto Barrera, existía una obligación por parte de la administración municipal de concentrar todas sus capacidades y esfuerzos en diseñar y tomar las

⁷⁸ En marzo de 2014 se destapa en Brasil el escándalo Lava Jato. La investigación de una red de cambistas clandestinos que operaban en varios estados brasileños conduce hacia la estatal petrolera brasileña Petrobras. Se destapa un esquema de corrupción masiva que incluía ejecutivos de la empresa, intermediarios, políticos y cúpulas de las directivas de las mayores empresas constructoras del país incluyendo a Odebrecht (CNN 2017).

decisiones que sean necesarias para continuar con la construcción del Metro de Quito, por tanto había que negociar las condiciones establecidas en la oferta (Páez 2014).

La decisión de la administración de Rodas fue continuar con el proceso y buscar el financiamiento adicional que requería la obra. Por su parte, en abril de 2015, Fausto Herrera, Ministro de Finanzas, convocó a una reunión para coordinar acciones entre los financistas del proyecto, los representantes del Municipio y funcionarios del Ministerio de Finanzas con el objetivo de comunicarles, que el gobierno nacional otorgaría las garantías soberanas para que el Municipio contrate las líneas de financiamiento adicionales que le permitan cubrir el costo total del proyecto si así lo requería (MINFIN 2015).

En este contexto, la administración municipal solicitó que el Comité de Deuda y Financiamiento del Municipio del DMQ avale la viabilidad financiera para suscripción de contratos de financiamiento adicionales para cubrir la brecha de financiamiento del proyecto. A inicios de agosto de 2015, el mencionado informe fue enviado a Ministerio de Finanzas para que pueda emitir la resolución que le concede al Municipio de Quito el aval para que pueda gestionar con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y BANDES, los créditos necesarios para cubrir el costo adicional del Metro de Quito. El 6 de agosto, el Gobierno Nacional entregó al Municipio de Quito el aval de hasta US\$ 440,9 millones para la construcción de la fase 2 del Metro. El anuncio fue oficializado por los Ministros Coordinador de la Política Económica, Patricio Rivera; y de Finanzas (subrogante), Madeleine Abarca.

El 26 de agosto de 2015, luego de revisar la información, la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación emitió un dictamen favorable para que el Concejo Metropolitano autorice al Alcalde Rodas, la negociación de créditos adicionales con el objetivo de cubrir la brecha de financiamiento del proyecto del Metro (Ponce, y otros 2015).

La oferta del Consorcio Acciona – Odebrecht resultó ser la propuesta evaluada más baja en relación al resto de ofertas. En consecuencia, la que podía ser adjudicada, de acuerdo al argumento de la administración municipal con base en las Políticas de Adquisición de los Organismos Multilaterales que establecen que “No deben rechazarse todas las ofertas y llamarse

a nueva licitación sobre la base de las mismas especificaciones con la sola finalidad de obtener precios más bajos” (EPMMQ 2017).⁷⁹

Para la administración municipal de Rodas, continuar con el proyecto implicó dos temas relevantes, por un lado ampliar el financiamiento necesario para la construcción de la obra y el otro tema la negociación del contrato a partir de las nuevas condiciones y necesidades de financiamiento.

En este marco, en septiembre de 2015, Gerard Clarens, procurador común del consorcio conformado por las empresas Ansaldo-Impregilo-Herdoiza Crespo, dirigió una carta al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco Mundial, a la Corporación Andina de Fomento y al Banco Europeo de Inversiones, en la que cuestionó la decisión del Municipio de renegociar directamente con el consorcio que presentó la mejor oferta. Según el procurador, el Municipio capitalino habría cometido irregularidades al no permitir que sus representados también participen de la renegociación directa o, por lo menos, declarar desierta la licitación y convocar a una nueva (Plan V 2015).

Los delegados de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito elaboraron un Plan de Negociación, cuyo sustento radicó en la reducción del alcance de los trabajos. Luego de remitir el documento a las entidades multilaterales de crédito y obtener su “No Objeción” se procedió a buscar mejores términos con el consorcio Acciona-Odebrecht, mismo que se negó a negociar la oferta a menos de que se adjudique previamente el contrato. Las autoridades municipales elevaron la situación a los organismos multilaterales quienes respondieron que la negociación solo podía realizarse con carácter previo a la suscripción del contrato y únicamente con el oferente que haya presentado la oferta evaluada como la más baja. De igual manera puntualizaron el hecho de que el oferente tiene la libertad de acceder a negociar o de decidir no hacerlo. En este contexto, el Municipio notificó al Consorcio la posición de los multilaterales así como el criterio jurídico de la Procuraduría del Municipio, misma que ratificaba la imposibilidad del Municipio de ir en contra de las normas de contratación de los multilaterales cuando el financiamiento de la obra provenía de estas fuentes de financiamiento. El Consorcio se mantuvo en su posición de no negociar a menos de que se adjudique el contrato, razón por la cual el Municipio siguiendo las

⁷⁹ Sección C, Apertura y Evaluación de las Ofertas y Adjudicación del Contrato, numeral 2.63 de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo

políticas de adquisiciones del BID, invitó al Consorcio a mantener reuniones de trabajo para tratar aspectos relacionados con el proyecto (EPMMQ 2017).

El proceso precontractual implicaba presentación de ofertas, calificación de ofertas y suscripción de contrato. Entre la presentación de ofertas (julio 2014) y la suscripción del contrato (noviembre 2015) pasaron 16 meses. Si (Rodas) en algún momento quería declarar desierto y contratar a otro, le tomaba seis meses. Y fuimos los únicos que le dijimos por escrito, “el tema de Odebrecht llama la atención por tanto alertamos de los riesgos que tiene firmar con Odebrecht”. Fuimos los únicos. Nosotros como concejales de PAIS alertamos de Odebrecht y le decimos que los precios están sobrevalorados y le decimos cuáles pueden ser los temas que puede negociar. La decisión de no negociar es de él pese a que nosotros, como concejales de AP, le decimos negocie. No nos querían dar la información y cuando nos dan la información, nos dicen que EPMMQ definió una estrategia de negociación, las multilaterales presentan la No objeción a la estrategia de negociación y en lugar de seguir con la estrategia de negociación, los del consorcio le dicen (a Rodas) no queremos negociar y él les dice “ah bueno” (Entrevista Páez 2017).

Entre el 15 de abril del 2015 y el 1ro de septiembre del mismo año se realizaron 6 reuniones de trabajo entre los funcionarios de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) y representantes y delegados del consorcio.

Esas conversaciones fueron de carácter más bien informal, porque no existía ninguna metodología aprobada, ni por nosotros, me refiero al Metro de Quito, al Municipio, a las políticas del BID o al propio Consorcio. Todas esas conversaciones concluyeron en una serie de aspectos que redundaron en una reducción importante del costo total del proyecto, que al final del día beneficia a la ciudadanía (C. DMQ 2017).

Frente a la demanda por parte del Concejo Metropolitano que se explique cómo se realizaron las reuniones de negociación, el Gerente de la EPMMQ las catalogó como conversaciones informales en las cuales, por falta de metodología establecida, no existen actas de las mismas. El registro de las reuniones existente, muestra que todas las reuniones se llevaron a cabo en las oficinas del EPMMQ y el equipo que mantuvo las reuniones básicamente es el mismo con algunas excepciones. El 7 de mayo de 2015 participó José Santos y el 16 de mayo participaron Jesús Alcázar y Guillermo José López Cediell tal como se observa a continuación.

Tabla 4.12. Asistentes a las reuniones de negociación con Acciona Odebrecht

Asistentes	Cargo	15.04.2 015	7.05.20 15	16.05.2 015	18.01.2 015	31.08.2 015	01.09.2 015
Mauricio Anderson	Gerente EPMMQ	X	X	X	X	X	X
Juan Ramón García	Coordinador institucional EPMMQ	X	X	X	X	X	X
Carlos Carrera	Coordinador financiamiento EPMMQ		X	X	X	X	X
María Belén Sánchez	Gerente Jurídica EPMMQ		X	X	X	X	X
Sadinoel de Freitas Junior	Apoderado común del Consortio	X	X	X	X	X	X
Manuel Jiménez Hernández	Representante de Acciona	X	X	X	X	X	X
Jesús Alcázar	Director general para AL de Acciona con sede en España			X			
Guillermo José López Cediel	Director desarrollo del Negocio de			X			

	Acciona con sede en España						
José Santos⁸⁰	Representante Odebrecht		X				

Fuente: (EPMMQ 2017)

Producto de las conversaciones el Municipio de Quito y el Consorcio suscribieron un Acta de Entendimiento el 2 de septiembre de 2015 que incluyó los siguientes puntos de acuerdo:

Tabla 4.13. Acuerdos previa la adjudicación del Contrato Metro de Quito

Puntos de acuerdo	Detalle
Entrega de una Declaración Juramentada de Prácticas Prohibidas notariada por parte de cada uno de los representantes del Consorcio	Recomendación de los Multilaterales. Incluyen procesos internos que cada empresa debe implementar para asegurar conductas éticas y de transparencia en sus negocios, avalados por el compromiso de sus respectivos directorios y observadas e investigadas por las Oficinas de Integridad de los Bancos Multilaterales
Reducción del alcance del contrato , implicó una reducción de USD 49,26 millones.	Retiro de los siguientes subsistemas <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema Integrado de Recaudo y de Control y Venta de Títulos de Transporte del Metro (SIR) 2. Subestación eléctrica externa Bicentenario y línea de transmisión,
Comisión para la Resolución de Controversias	Conformación de Comisión con tres miembros en lugar de uno

⁸⁰ El 4 de diciembre de 2017, José Conceição Santos, exdirectivo de Odebrecht, rindió testimonio anticipado en el marco del proceso por concusión investigado en torno a la trama de corrupción de la constructora brasileña. Afirmó haber pagado coimas para obtención de contratos en el Ecuador. Odebrecht recibió USD 4 409 millones del Estado por 15 contratos en Ecuador, incluyendo el Metro de Quito (Comercio 2017).

Presentación de la lista de precios unitarios	Verificar que los precios unitarios de la oferta incluyan el descuento global ofrecido por el Consorcio Línea 1, en el momento de la apertura de su oferta.
Precio del contrato	Valor total del contrato en US\$ 1.538.032.556,50, una vez reducido el alcance del contrato

Fuente: (EPMMQ 2017).

En este sentido, las reuniones de trabajo tuvieron como resultado una reducción del alcance del proyecto al eliminar el Sistema Integrado de Recaudo y de Control y Venta de Títulos de Transporte del Metro así como la eliminación de una subestación eléctrica externa, la misma que se previó sería construida por la Empresa Eléctrica Quito. La reducción del alcance del contrato tuvo como consecuencia la disminución del precio del mismo, situación que fue considerada como “compatible con la capacidad financiera y dentro del límite de endeudamiento del MDMQ” (EPMMQ 2017).

En octubre de 2015 y luego de finalizar el proceso de negociación, el Gerente General de la EPMMQ como delegado de Mauricio Rodas, y con la No Objeción de los Bancos Multilaterales, adjudicó al Consorcio Línea 1 Metro de Quito al Consorcio Acciona Odebrecht, y el 26 de noviembre de 2015 se firmó el convenio de ejecución.

4.2.2 Conclusiones preliminares, arena de acción de 2008 a 2015

Como se mencionó este período inició con el posicionamiento de la agenda de movilidad urbana en el DMQ. Todos los candidatos a la elección de alcalde plantearon soluciones a la demanda de la población, la necesidad de mejorar el sistema de transporte público de la ciudad.

Augusto Barrera, dejó de ser concejal de Quito para ser el enlace entre el Ejecutivo y la Asamblea constituyente, muchos de los cambios se gestaron en la Asamblea Constituyente, varios de ellos trabajados por Barrera desde el buró político de Alianza País y luego como coordinador de contenidos. Finalmente, luego de elecciones primarias para candidatos, Barrera es el candidato del partido oficialista y gana las elecciones como alcalde del DMQ. Ya en funciones impulsa varios cambios que se gestaron en la Asamblea Constituyente, siendo la más importante

la ley de Tránsito Transporte y seguridad vial. Como Alcalde impulsó la construcción del Metro de Quito como el eje articulador de la política de movilidad urbana que impulsó, que, en esencia era poner como prioridad al peatón sobre el auto privado tratando de desincentivar su uso.

Producto del desgaste del gobierno central, Augusto Barrera no ganó su segundo período como alcalde. Mauricio Rodas, ganó la alcaldía de Quito y continuó con el proceso de contratación del Metro a pesar que el presupuesto referencial que se había considerado como viable no alcanzó a ninguna de las ofertas presentadas por las diferentes firmas que buscaban la licitación del Metro. A pesar de algunas críticas, se entregó el contrato a Acciona, empresa ligada a Odebrecht.

En cuanto a la relación entre concejo y alcalde, la administración de Rodas fue la primera que eligió un concejo bajo las nuevas reglas constitucionales, efectivamente se resintió la disminución de poder del concejo frente al alcalde.

Capítulo 5. Patrones de interacción

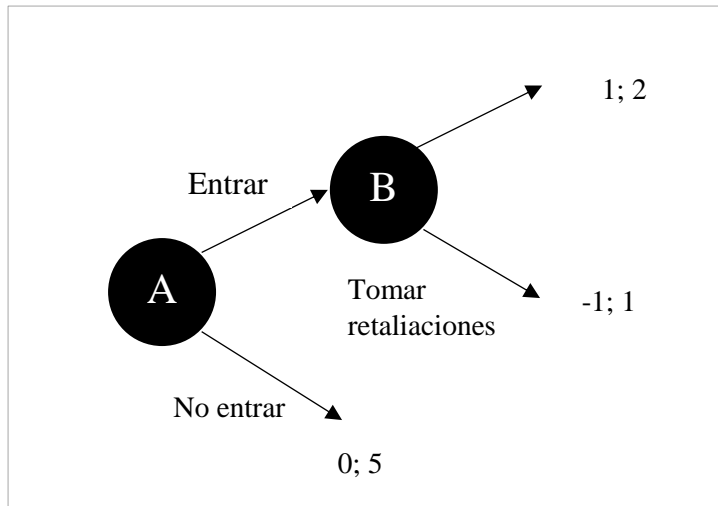
El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios. Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia, y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación. No tienen ninguna función formal, pero en muchas ocasiones han resultado ser agentes poderosos.

El alcance y la índole exacta de la función que desempeñan los actores y sus interacciones están definidos por una serie de factores subyacentes (reglas formales e informales, intereses, preferencias y capacidad) y por el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran.

Algunos escenarios son más formales (una comisión legislativa) y otros no lo son tanto (“la calle”, donde se movilizan los movimientos sociales y tienen lugar otros acontecimientos). Algunos son más transparentes (la sala de un tribunal) y otros lo son menos (negociaciones a puertas cerradas). A menudo, los papeles que realmente desempeñan los actores se desvían de lo que cabría esperar con base en reglas formales y funciones adscritas formalmente.

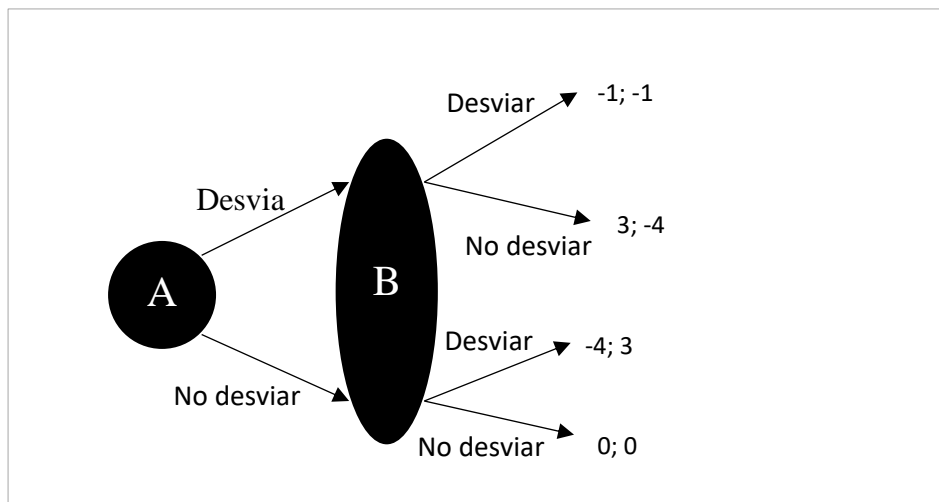
La forma más intuitiva de representar un problema de decisión complicado es como un diagrama de árbol, en el que cada decisión está representada por una rama en el árbol. Uno de los juegos simples más importantes, tanto para la teoría como para aplicaciones en economía y políticas públicas, es el juego de entrada al mercado. En este juego, la empresa A es un monopolista establecido, y la empresa B es una empresa que está considerando entrada en competencia con la empresa A. La empresa B tiene dos opciones: puede ingresar o no. La empresa A tiene dos opciones: puede tomar represalias contra el participante medios de una guerra de precios, o puede acomodar a la nueva empresa manteniendo un precio que será rentable para ambos.

Diagrama 5.1. Juego: Entrada de mercado



Elaborado por la autora

Diagrama 5.2. Juego: Juego del agua en forma extensiva



Elaborado por la autora

El primer pago es para A y el segundo B. La decisión de B está encerrada en una pastilla más grande que incluye las dos ramas que provienen de la decisión de A.

Esta pastilla se denomina "conjunto de información" y codifica el hecho de que B no sabe en qué rama está (qué decisión A ha tomado) cuando toma su decisión. Por el contrario, el nodo etiquetado "A" es un nodo de información completa, el jugador es consciente de los compromisos ya realizados por los otros jugadores, si los hay. Para un juego como el Juego de Agua, en el que

las decisiones se toman simultáneamente, existe la necesidad de tomar decisiones sin información completa (bajo ignorancia), se dice que el juego está representado en forma extensa.

Si bien la teoría de los juegos no cooperativos se basa en "juegos" con beneficios que se traducen en números, se deben puntualizar dos temas. En primer lugar se reconoce que los beneficios reales vinculados a las decisiones son beneficios subjetivos, y que los números idealmente deberían ser cantidades de satisfacción subjetiva, los pagos son cantidades de "utilidad". En segundo lugar, los pagos pueden ser inciertos desde el punto de vista del jugador. En la teoría de juegos en general, las decisiones interactivas se realizan bajo incertidumbre. Por lo tanto el jugador elige la opción no sobre un pago sino sobre la distribución de una probabilidad de pagos, dicho de otra manera, la decisión del jugador se produce en relación a una expectativa de pagos.

En este sentido, los modelos de teoría de juegos no son precisos. Muchas veces la calibración se deriva del análisis del costo-beneficio y los pagos son tratados con incógnitas algebraicas con restricciones en sus valores. Así los pagos pueden tener variaciones que no afectan los resultados cualitativos. La calibración del modelo no tiene que ser exacta y no necesariamente el esfuerzo de calibración no es útil para la interpretación de los resultados.

Los juegos cooperativos son aquellos donde los jugadores forman "coaliciones" y una estrategia común para mejorar los pagos a los miembros del grupo. La suposición habitual es que cualquier grupo de agentes en el "juego" Por lo tanto, es común en la teoría de juegos cooperativos ignorar todos los detalles y enfocarse en los valores totales que pueden obtener las diversas coaliciones, y asignar a cada coalición un número que expresa ese valor.

- Principal- agente

La teoría desarrolla las relaciones entre un principal y un agente. El principal establece las condiciones para las decisiones tomadas por el agente. Hay aspectos de la actividad del agente, como el esfuerzo, que el director no puede observar. Es esto lo que hace que la relación (al menos en parte) no sea cooperativa.

Como se mencionó anteriormente, los patrones de interacción tiene dos grandes componentes. En primer lugar dentro del municipio al interior del Concejo Metropolitano con el Alcalde de la ciudad.

5.1 Interacciones entre el alcalde y el concejo metropolitano

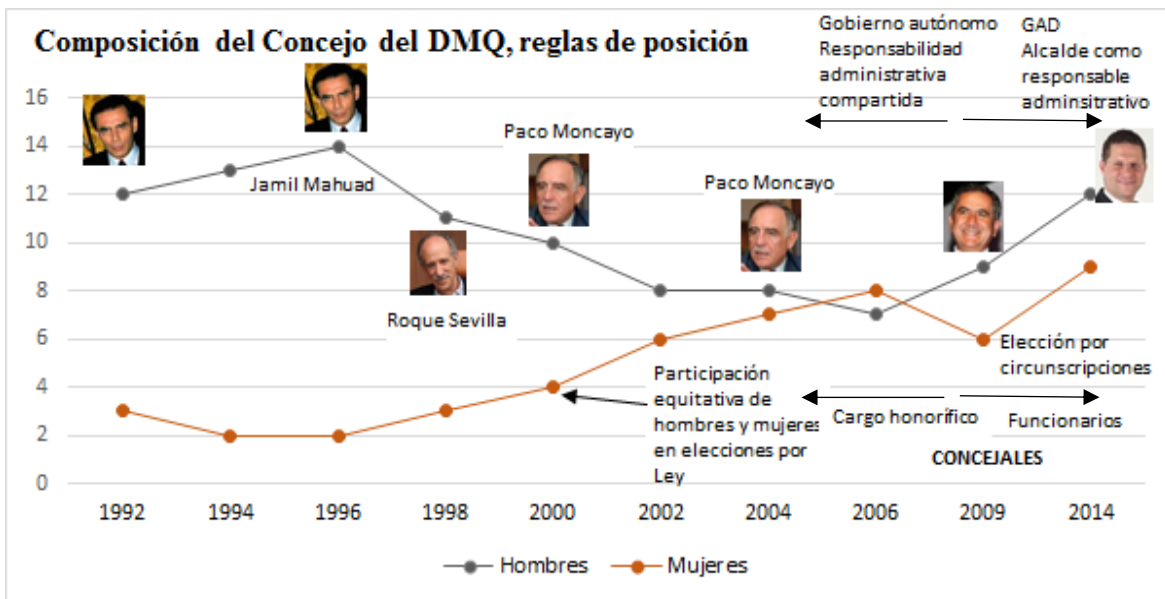
De acuerdo al modelo de Ostrom, la arena de acción se evidencia a través de un tipo de interacciones entre los actores que tienen como corolario definiciones de política pública. El presente acápite tiene como objetivo presentar de manera gráfica lo que se evidencia a partir de la investigación de la interacción entre los actores sujeto de este estudio.

A lo largo del período analizado se evidencia que la composición del concejo cambia a lo largo del tiempo. Las reglas de posición muestran dos temas sustanciales. En el año 2000 la ley obliga a la participación equitativa entre hombre y mujeres, como consecuencia existe un incremento de la participación de mujeres dentro de concejo, llegando a representar casi el 50% del total de dignidades electas frente a las 3 que estaban en el concejo metropolitano a inicios de la década de los noventa.

Esta participación equitativa tuvo repercusiones en las discusiones, puesto que, a decir de varias de las entrevistadas se preparaban mucho más que sus colegas con el objetivo de demostrar que no estaba ahí únicamente como cuota de género.

Otro tema que cambio la composición del concejo metropolitano fue la disposición del COOTAD que a partir del año 2010, los concejales son funcionarios públicos y no es un cargo honorífico. Este cambio tenía el objetivo de volver más democrática la representación y se buscaba que personas aporten al concejo y que reciban un salario, a diferencia de lo que pasaba antes del 2010, que recibían únicamente dietas en función de las sesiones a las cuales asistían. Este cambio además coincide con la forma de elección de los concejales por distritos (Ver Gráfico 5.1). Este cambio en la forma de elegir concejales sí tuvo un efecto directo con el relacionamiento con el alcalde de turno, puesto que no sólo cambiaba la representación sino el peso específico y las funciones del concejo, perdiendo poder frente a la figura del Alcalde. En este sentido, muchos concejales mostraban su molestia puesto que muchas de las decisiones administrativas podían ser informadas por la función ejecutiva en el mejor de los casos.

Gráfico 5.1. Composición del Concejo del DMQ, reglas de posición

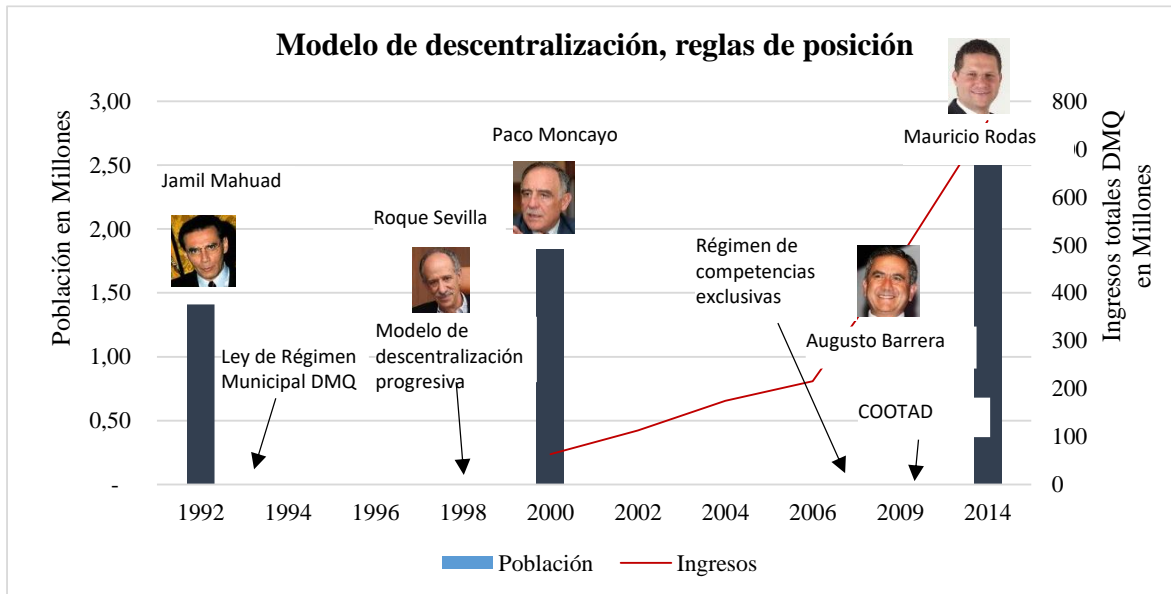


Fuente: Legislación nacional varios años, (CNE 2016), (Gomezjurado 2015), elaboración propia

Por otro lado, a nivel central existió una presión muy fuerte por adoptar un modelo de competencias exclusivas. Nuevamente el impulsor dentro del grupo de asesores fue Barrera quien posteriormente trabajó la propuesta desde la Asamblea Constituyente y finalmente trabajó en el nuevo marco como Alcalde.

A pesar del DMQ ya tenía la competencia de tránsito y transporte, con la adopción del COOTAD además se desarrolló una fórmula para asignar recursos por las nuevas competencias. Al perder control el concejo metropolitano, las interacciones sobre la competencia de tránsito y transporte se hicieron con el Ejecutivo a través del Consejo Nacional de Competencias (Ver Gráfico 5.2).

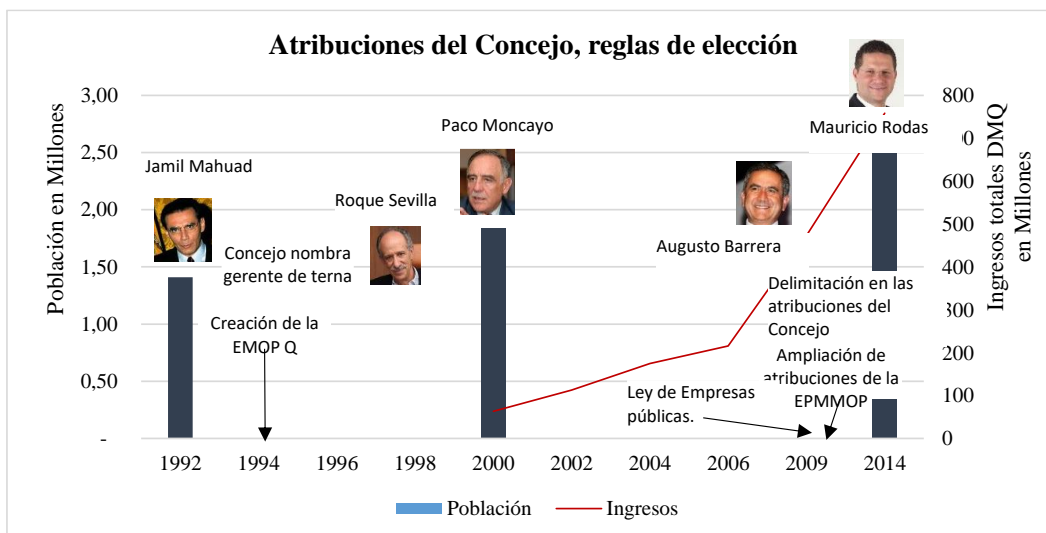
Gráfico 5.2. Modelo de descentralización, reglas múltiples posiciones



Fuente: Legislación nacional varios años, (INEC, Ecuador en cifras 2017), (Ecuador 2017), elaboración propia

Por otro lado, frente a la disminución de poder del concejo, la Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas del DMQ cobra mayor relevancia y asume varias de las funciones que anteriormente hacía el concejo (ver Gráfico 5.3).

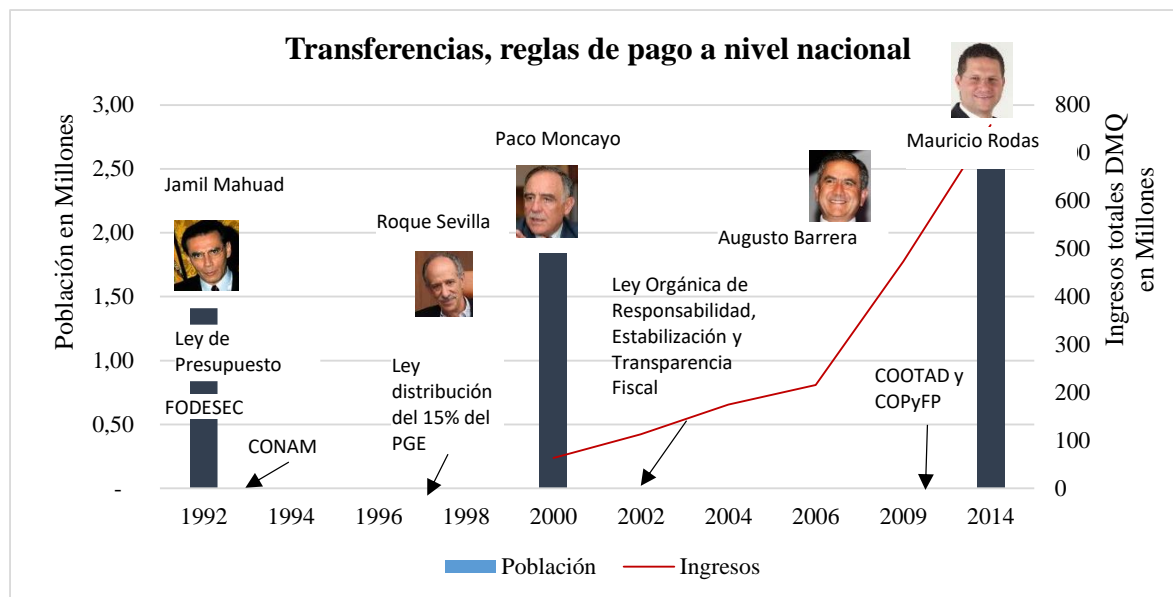
Gráfico 5.3. Atribuciones del Concejo, reglas de elección



Fuente: Legislación nacional varios años, (INEC, Ecuador en cifras 2017), (Ecuador 2017), elaboración propia

Finalmente durante el período analizado, varias de las reglas cambiaron y aseguraron que los gobiernos subnacionales accedan a mayor cantidad de recursos como transferencias desde el gobierno central (Ver Gráfico 5.4).

Gráfico 5.4. Reglas de pago, nivel nacional



Fuente: Legislación nacional varios años, (CONAM 2006), (INEC, Ecuador en cifras 2017), (Ecuador 2017), elaboración propia

5.2 Presupuesto versus agenda de política

La aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD) en el año 2010 supuso una simplificación de las normas a través de las cuales los gobiernos autónomos descentralizados (entre ellos los municipios) recibían las transferencias desde el gobierno central. También supuso un cambio en la fórmula de asignación de los recursos la cual distingue la asignación por tipo de ingreso, diferenciando los ingresos permanentes de los no permanentes.⁸¹ En este marco, durante el período del año 2008 al año 2015 se observa que los ingresos municipales han tenido un incremento pasando de US\$ 345 millones en el año 2008 a

⁸¹ Ingresos Permanentes: Son aquellos ingresos que se mantienen durante un período de tiempo, y son predecibles. En este campo están los impuestos como el IVA, ICE, Impuesto a la Renta, a la salida de divisas, tasas aduaneras, entre otros.

•Ingresos No Permanentes: Son aquellos ingresos no predecibles en el tiempo. Aquí están los ingresos petroleros, la venta de activos, los desembolsos de créditos, entre otros.

USD 1.115 millones en el año 2015, con un crecimiento anual promedio durante el período del 21%.

Tabla 5.1. Ingresos municipales 2008-2015, en millones de USD

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos totales millones de USD	345,44	478,65	499,89	613,43	744,95	1.131,67	813,25	1.115,32
Barril petróleo WTI (precio promedio anual)	99,63	61,66	79,36	95,03	94,15	99,13	49,95	38,09
Nivel de dependencia transferencias	35%	50%	55%	54%	48%	51%	45%	54%

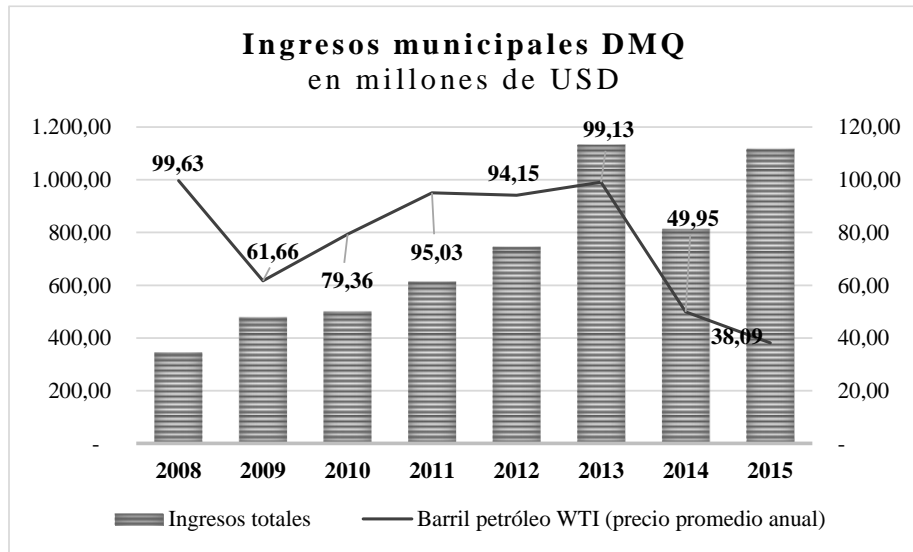
Fuente: Municipio del DMQ, Liquidación de ingresos y gastos, varios años; BCE.

En términos generales, los GAD son dependientes de las transferencias provenientes del gobierno central. El Municipio de Quito tiene un nivel de dependencia⁸² que oscila alrededor del 50% tal como se observa en la tabla anterior. Sin embargo, por la naturaleza del cálculo de las transferencias, éstas están ligadas a los ingresos nacionales provenientes de los ingresos no permanentes, los cuales se explican en gran medida por la explotación petrolera y el precio del barril al cual se negocia el crudo ecuatoriano⁸³. En este sentido, entre el año 2009 y el año 2013, el precio del barril del petróleo pasó de US\$ 61,66 a US\$ 99,13 repercutiendo en los ingresos municipales tal como lo muestra el siguiente gráfico.

⁸² El indicador de dependencia se calcula de la siguiente manera (total de transferencias / total de ingresos) * 100 (Desarrollo (antes BDE) 2009).

⁸³ El presente documento utiliza la información del precio promedio del barril de petróleo WTI.

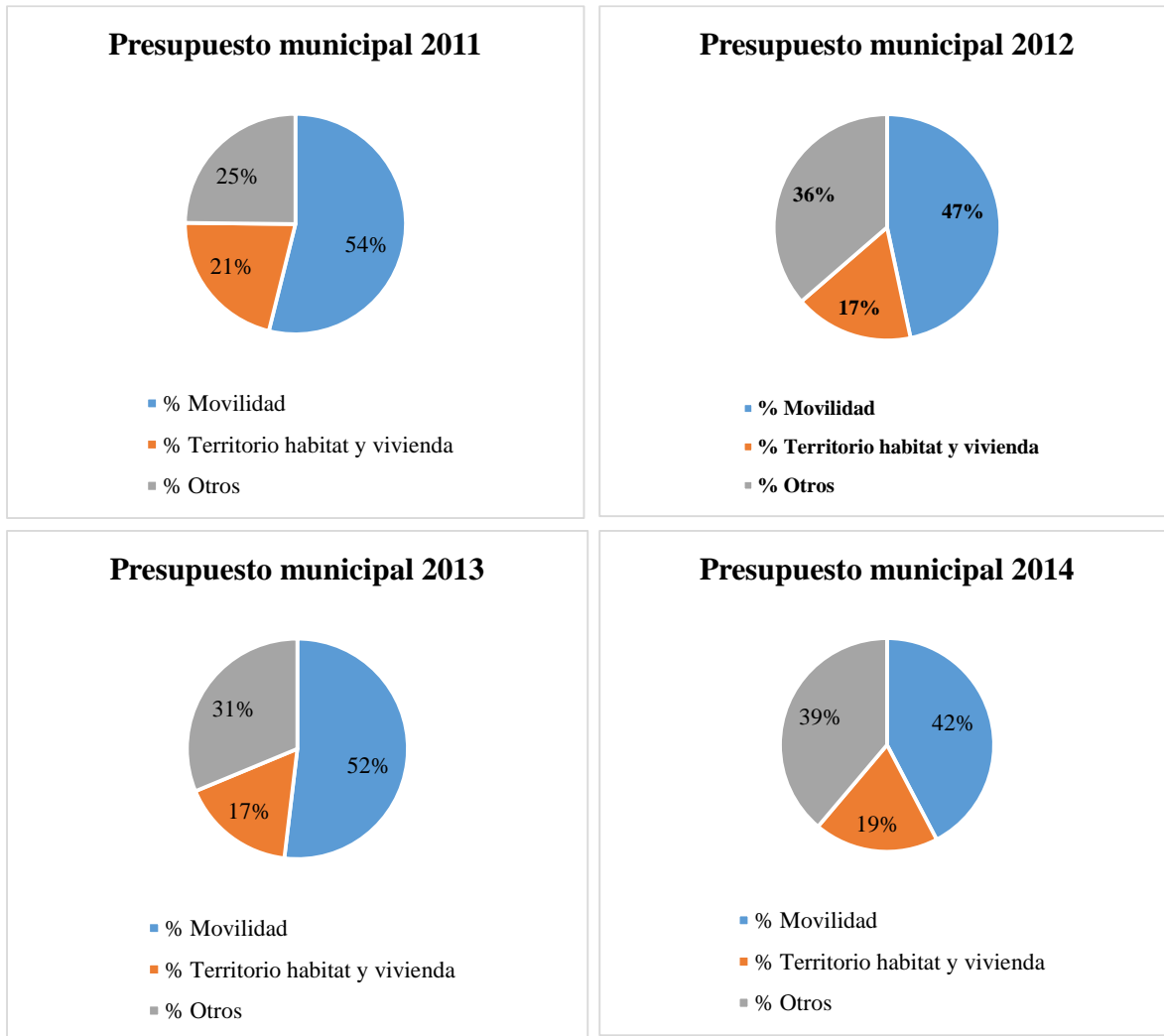
Gráfico 5.5. Ingresos municipales DMQ



Fuente: publicación WTI

En este contexto, las prioridades definidas durante la alcaldía de Barrera se verifican parcialmente en el presupuesto municipal. Durante el período del 2011 al 2014, un promedio aproximado del 50% del presupuesto se destinó a la política de movilidad, seguido de un monto destinado a territorio, hábitat y vivienda que osciló entre el 17% y 21% durante el mismo período. El resto de temas señalados como prioritarios (desarrollo económico, seguridad, participación ciudadana y políticas sociales en salud, educación, inclusión social y cultura) tuvieron una asignación en su conjunto entre el 25% y 39% del total del presupuesto. Cabe destacar que en términos de asignación presupuestaria, aunque el presupuesto sí tuvo un incremento sustancial, los porcentajes no variaron durante el período.

Gráfico 5.6. Principales asignaciones presupuestarias, 2011-2014 MDMQ



Fuente: Planes y programas en ejecución MDMQ, varios años.

Dentro del rubro de movilidad se encuentran varios programas (por ejemplo: gestión de tránsito y la seguridad vial, mejoramiento de los servicios de transporte, gestión institucional del sistema, mejoramiento de los servicios de transporte) así como los recursos que requiere la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) para su funcionamiento y gestión. En relación al presupuesto destinado a Territorio, hábitad y vivienda, al menos el 60% se explica por los recursos destinados a la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EPMAPS). Es decir, que durante el período mencionado, la asignación presupuestaria del municipio se destinó en primer lugar a movilidad urbana y luego al abastecimiento de agua potable y saneamiento.

Conclusiones

Como ya se mencionó anteriormente, la expresión proceso de formulación de políticas (PFP) engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. En los sistemas democráticos, estos procesos se desarrollan sobre un escenario en el que participan distintos actores políticos (o jugadores, utilizando los términos de teoría de juegos). Entre los jugadores de este juego se encuentran los actores estatales oficiales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diversos escenarios, que pueden ser formales (como la asamblea legislativa o el gabinete), o informales (“la calle”), y pueden ser más o menos transparentes. El PFP se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos. Algunos de esos intercambios son consumados de manera instantánea (transacciones inmediatas). En muchos otros casos, se intercambian acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (transacciones intertemporales). El tipo de transacciones a las que los actores políticos se pueden comprometer dependerá de las posibilidades que brinde el medio institucional.

La credibilidad y la capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse en ciertas transacciones intertemporales. El comportamiento de los actores políticos en estos intercambios, así como la naturaleza misma de los intercambios (por ejemplo, apoyo al gobierno en un tema crítico de política pública a cambio de un cargo en la burocracia estatal, o apoyo para una reforma en un área particular de la política a cambio de concesiones en otra área de política), dependen de las preferencias y de los incentivos de los actores, así como también de las restricciones que estos enfrentan. También dependen de las expectativas de esos actores con respecto al comportamiento de otros jugadores.

Esta investigación tiene como objetivo responder la pregunta de ¿Cómo inciden los intereses y las instituciones en el cambio de agenda de la política de movilidad urbana? para lo cual tomé como estudio de caso la política de movilidad urbana de Quito entre el año 1993 y el año 2015. Para responder esta pregunta, se dividió la investigación en dos partes.

En primer lugar a través de una investigación teórica acerca de cómo se analiza el problema de fijación y cambio de agenda de acuerdo al modelo de análisis del *Institutional Analysis and Development* (IAD) impulsado por Elinor Ostrom tomando específicamente la política de movilidad urbana incluyendo dentro del análisis el concepto de “empresarios de la política” desarrollado por Kingdon. La segunda parte fue buscar aplicar el modelo a la política de movilidad urbano en la ciudad de Quito en un período de tiempo desde la aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito en el año 1993.

La investigación teórica muestra que el *Institutional Analysis and Development* (IAD) como modelo de análisis es útil para estudiar la política de movilidad urbana en un momento específico del ciclo de las políticas públicas como es la fijación de agenda así como el cambio de la misma a lo largo de un período determinado de tiempo. El hecho que el modelo haya sido desarrollado y trabajado especialmente para bienes comunes, podía generar dudas frente a la aplicación para un servicio público, ya que en estricto sentido económico, la movilidad urbana no es un bien común. Cabe recalcar que el IAD no ha sido utilizado sistemáticamente para analizar la relación de las instituciones y el proceso de política, a pesar de que es un modelo que ha sido trabajado sistemáticamente desde hace varios años.

Sin embargo la propuesta de utilizar este modelo IAD para el análisis del cambio de agenda en la política pública es considerado como una línea de investigación sobre todo en modelos políticos donde las prácticas no formales tienen presencia además de las prácticas formales. En este contexto, incluir el concepto de “*emprendedores de la política*” contribuye al análisis en la fijación de agenda en situaciones que no son únicamente formales.

A través de incluir a los emprendedores de la política se pueden identificar prácticas que permiten o facilitan cambios de la agenda en la política de movilidad urbana y cómo funciona. Esta información sin embargo depende del contexto específico como se verá posteriormente.

Desde el punto de vista metodológico, la aplicación del modelo tiene varias implicaciones. Desde el inicio fue necesario acotar el análisis de la política a dos temas específicos. En primer lugar la relación del Alcalde como la autoridad local con su concejo metropolitano, y por otro lado, la relación del Alcalde con el gobierno central, especialmente con el jefe del Ejecutivo aunque no únicamente. Esta limitación en términos de análisis puede justificarse por el hecho del ciclo de la política que se analice que es la fijación de agenda, y ésta es básicamente un ejercicio político, sin

embargo, la política escogida es muy amplia, tiene muchas aristas y muchos actores involucrados. Este recorte metodológico tiene ventajas y desventajas. Por un lado permite estudiar las interacciones del Alcalde con el Concejo Metropolitano en diferentes escenarios temporales con sus especificidades coyunturales, pero esta diversidad de interacciones en el tiempo permite también hacer inferencias importantes en términos institucionales. Sin embargo el recorte metodológico deja de lado varios actores importantes en una política multiactor como es el caso de la política de movilidad urbana.

Por otro lado, el modelo supone que la explicación se realiza a través de la teoría de juegos. Uno de los supuestos importantes del modelo IAD es la racionalidad de los actores. En estricto sentido, el modelo no establece una forma única de aplicación de la teoría de juegos. Puede ser a partir de un modelo simple o complicado, dependiendo de la complejidad de la pregunta de investigación y los datos generados. Esta libertad, en términos de la aplicación de la teoría de juegos, desde un punto de vista metodológico supuso una dificultad específica derivada de la pregunta de investigación y el recorte metodológico antes señalado. A nivel local, todos los actores involucrados en el juego son tomadores de decisión o personas con investidura política, independientemente de su cercanía con el jefe de la administración local. A nivel nacional, los actores incluidos son ministros, técnicos de alta jerarquía y el Presidente de la República en último caso. ¿Por qué? Porque la política de movilidad urbana, aunque es competencia local, requiere del aval del gobierno central para lograr financiamiento externo, indispensable para que se ejecute cualquier proyecto de inversión debido a los recursos requeridos.

Lo antes descrito supuso una dificultad al momento de plantear el juego, puesto que, los intereses de los actores del juego buscan maximizar su bienestar, como cualquier actor racional, únicamente, que su racionalidad es política.

En este escenario, la opción fue partir de la propuesta de Stein y otros, quienes trabajan sobre toma de decisión tomando como base la ciencia matemática, específicamente la teoría de juegos pero que lo desarrolla a partir de las decisiones de tomadores de decisión de alta relevancia y de problemas complejos. De todas maneras, es un complemento para el cálculo de las utilidades esperadas, que es en realidad, el meollo del planteamiento. ¿Cómo calcular las utilidades esperadas de los tomadores de decisión, cuando su racionalidad es política?, por tanto, se supondría que no buscan maximizar beneficios económicos sino otro tipo de beneficios ligados

con su trabajo político. El trabajo sistemático de Stein y otros gira alrededor de este planteamiento, pero no hace explícito el algoritmo de cálculo que hay que inferirlo a partir de fragmentos, libros, conferencias y trabajo de discípulos.

Una vez enfrentada esta dificultad metodológica, se requería recabar la información. Se realizó entrevistas semiestructuradas con los tomadores de decisión, ex alcaldes, concejales desde 1993 hasta 2015. Se privilegió a aquellos que han tenido más de un período como concejales o que han tenido relación directa con el tema o cercanía con el Alcalde, como vicealcaldes. A nivel de gobierno central, se pudo acceder a funcionarios técnicos encargados de crédito público, no así con los ministros. Sin embargo la información recabada fue muy importante para poder establecer las variables requeridas por el modelo.

En cuanto a la aplicación del modelo a la política de movilidad urbana en la ciudad de Quito, se trabajó con la hipótesis que, entre el año de 1993 y el año de 2015, el cambio de agenda de política de movilidad urbana en la ciudad de Quito ha sido incremental y que su cambio se explicaría porque los intereses de los actores relevantes han primado sobre las instituciones.

La investigación tuvo que diferenciarse para responder la pregunta de investigación. Hay una diferencia sustancial en la fijación de la agenda de política a nivel municipal antes del 2008 y después del 2008. La Constitución del año 2008 cambió radicalmente las reglas de juego y por las circunstancias políticas específicas, los cambios normativos que acompañaron la Constitución se dieron muy rápidamente. Se debe entonces diferenciar el cambio de agenda y las interacciones antes del 2008, con las alcaldías de la democracia popular y los dos períodos de Paco Moncayo como Alcalde de la ciudad. Y hacer otro tipo de análisis a partir del 2008. Tanto la fijación de la agenda como las interacciones cambian de patrón, por el cambio de las reglas de uso. Dentro de todos los cambios importantes, existen dos que marcan la diferencia.

El primer hito importante fue el hecho que Quito tenga la Ley de distrito metropolitano y reclamó la competencia de transporte cuando la descentralización se empezaba a discutir y los municipios únicamente recibían competencias cuando expresamente las buscaban.

Además el papel del concejo metropolitano era definido y era la máxima autoridad del municipio obviamente encabezada por el Alcalde. En el año 2008, lo antes descrito cambia radicalmente.

Se define como obligatoria la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a nivel municipal, y cambia el papel otorgado al concejo. La responsabilidad administrativa recae en el

Alcalde, y el concejo metropolitano no tiene incidencia en la administración. Así, el concejo puede conocer los proyectos, puede opinar sobre los proyectos pero no tiene ninguna capacidad para impedir que se hagan. De hecho la facultad de informar sobre los proyectos no es obligatoria, si la administración quiere informar sobre su trabajo al concejo puede hacerlo caso contrario no existe una norma que le obligue.

Para el caso específico de la fijación de la agenda de política y cómo ésta cambia, lo antes descrito transforma su dinámica. Antes del año 2008, la agenda de política y su cambio dependían de otras interacciones y varios actores, luego del 2008, el cambio de agenda se simplifica en relación al concejo y depende más del trabajo interno y prácticamente de la capacidad del municipio. Este cambio fortalece mucho la figura del Alcalde y favorece la concentración del poder en muy pocas personas. En este aspecto, fue interesante incorporar el concepto de “emprendedores de la política” porque originalmente la hipótesis contemplaba que el cambio de agenda podía girar alrededor de esta figura como una figura externa, ya sean consultores externos, empresarios o simplemente actores que buscaban incidir en la agenda de política. Antes del 2008, no se pudo identificar un empresario de la política que busque incidir en la política de movilidad urbana. Habían actores y consultores especialistas que formaban parte del equipo interno, como el caso de César Árias que abogó por una solución que finalmente se adoptó, el trolebús, pero la decisión se tomó porque los tomadores de decisión efectivamente así lo consideraron y porque estaban convencidos que era la mejor decisión luego de estudiar varias opciones. Era, en su momento una decisión tomada por los políticos apoyados por técnicos, pero los políticos tenían un perfil muy técnico. Así fue el caso de Jamil Mahuad y Roque Sevilla. Ambos estaban convencidos de una agenda de movilidad urbana que buscaba fomentar el uso del transporte público para conectar la ciudad dentro de un esquema ambientalmente sostenible. Además ambos actores con un perfil de administradores buscaban ejecutar efectivamente los proyectos a pesar de toda la oposición existente tanto a nivel local, como nacional. Había una agenda orgánica, técnica y además política. Ambos venían del mismo partido e ideología. Ambos buscaban lo mismo, la reelección o el salto hacia la Presidencia de la República. Sin embargo, la estrategia era la misma, mantener una agenda que, a pesar de que tenía mucha oposición, era fiel a sus creencias y estaban convencidos que podía funcionar, tomando en cuenta la necesidad de un cambio de un problema complejo y de un proyecto difícil de ejecutar realmente.

El caso de Paco Moncayo es diferente. Parte de la planificación estratégica pero tiene muchos problemas iniciales por falta de recursos debido a crisis económica que atravesaba el país a nivel nacional, y, porque no lograba ejecutar sus proyectos. Sus equipos tenían falencias técnicas en algunos casos y la forma de trabajo era muy concentrada en la figura del Alcalde, por tanto, podía ser burocrática en la toma de decisiones. Sin embargo al final de su primer período, logra concretar dos grandes proyectos, el traslado de los vendedores ambulantes a los centros comerciales del ahorro y el inicio de los trabajos del nuevo aeropuerto. La movilidad urbana fue relativamente poco importante, porque en los hechos el trolebús existía y funcionaba. Entonces las obras complementarias, como los corredores y su funcionamiento tenían prioridad, pero inferior al resto de proyectos. La agenda de política en la época de Moncayo fue el CHQ como polo de turismo y la construcción del aeropuerto. Estos dos proyectos importantes, podían perfilarlo a otros cargos en la asamblea y posteriormente la Presidencia de la República, sin embargo, la percepción de la ciudadanía era desfavorable en cuanto a su política de movilidad urbana. La agenda de política en movilidad urbana no fue realmente prioridad durante la alcaldía de Moncayo.

En la segunda mitad del mandato de Moncayo se renovó parcialmente el concejo metropolitano. La ID nuevamente tuvo mayoría pero esta vez en alianza con Pachakutik. Aparece por primera vez la figura de Augusto Barrera en la política municipal, antes había sido asesor de Moncayo.

La figura de Augusto Barrera es central en las transformaciones posteriores. En este caso específico se puede hablar de que Barrera hizo las veces de empresario de la política durante su concejalía. Como se explicó, Augusto Barrera a partir de la construcción del aeropuerto de Quito tomó distancia de la ID y empezó a acercarse a Alianza País. En un primer momento participó como ideólogo y como parte del tanque pensamiento que se encargó de plantear el rediseño administrativo e institucional del Estado en Senplades. El grupo que conformaba este tanque de pensamiento posteriormente tuvo varios roles a lo largo de la reforma institucional que se consolidó en la Asamblea Constituyente del año 2008.

Varios de sus planteamientos se fueron trabajando antes y durante el funcionamiento de la Asamblea, y posteriormente se consolidaron. Augusto Barrera como empresario de la política tuvo agencia durante el proceso. Primero como asesor, posteriormente como enlace del Ejecutivo con la Asamblea Constituyente y posteriormente como precandidato a la Alcaldía de Quito por el

movimiento PAIS. Una vez como candidato y luego como Alcalde electo pudo ejercer con las nuevas reglas de juego, una de ellas, la disminución de poder del concejo metropolitano. Posteriormente quiso participar en el Consejo Nacional de Competencias como el representante de los distritos metropolitanos, aunque no se le permitió y quiso ejercer presión, logró que uno de sus secretarios participe durante todas las sesiones de la transferencia de la competencia de tránsito y transporte terrestre y seguridad vial.

Augusto Barrera planteó la necesidad de contar con una nueva política de movilidad urbana cuyo eje central sería la construcción del metro de Quito. A pesar que la propuesta del metro no fue suya, la adoptó durante la campaña porque la gente en la ciudad estaba entusiasmada con la idea de contar con un metro que contribuya a solucionar el tráfico de la ciudad. De hecho toda la campaña giró alrededor de la necesidad de contar con una solución al tráfico en Quito y fue el eje de campaña de todos los candidatos y precandidatos. Lo antes señalado da cuenta de la importancia que tuvo la política de movilidad urbana en la campaña de las elecciones de alcalde del año 2009, ya que luego del período de Moncayo, con la ciudadanía inconforme, el problema se evidenció claramente.

El período de Barrera como Alcalde tuvo dos ejes en su agenda de política, la primera fue el rediseño institucional del municipio de Quito a imagen y semejanza del rediseño institucional de gobierno central, y, la segunda prioridad, la construcción del metro de Quito como el eje articulador de la nueva política de movilidad urbana.

En este punto hubo incidencia por parte del gobierno central, puesto que era necesaria la concurrencia del Ejecutivo como financista y aval para la obtención de los créditos internacionales necesarios para la construcción del metro. Los resultados de la investigación señalan que no existía real interés por parte del Ejecutivo en incidir en la política municipal, el interés era más de Barrera, sus expectativas eran continuar participando en política como heredero de Rafael Correa. Luego de la campaña electoral para la reelección como alcalde de Quito, sorpresivamente Barrera perdió con un amplio margen la Alcaldía de Quito. Su sucesor fue Mauricio Rodas.

Toda la campaña electoral giró alrededor de la conveniencia o no de construir la fase 2 del metro de Quito. De abrir las ofertas y adjudicar el contrato. La investigación deja dudas de cuáles fueron las razones por las cuales Rodas decidió continuar con el proyecto. Para algunas personas

era por presión del gobierno central y del oficialismo, para otros porque consideró que era un buen proyecto. El contrato se adjudicó finalmente al Consorcio Odebrecht-Acciona, cuando ya existían evidencias del problema de Lava Jato en Brasil. En este punto es interesante cómo los financistas, presionaron para que exista un ente técnico ajeno tanto al municipio como al contratista que asegurara el cumplimiento de las obras. La existencia de este ente técnico aprobado por Barrera y que continuó el trabajo con Rodas, es al final del día, quien fiscaliza y asegura el cumplimiento de las obras. De hecho, existe evidencia que la construcción sigue un buen ritmo y de manera muy eficiente. La injerencia de la firma privada tiene consecuencias en el funcionamiento del municipio. A pesar que la administración de Rodas quiso evitar la duplicación de funciones con la empresa pública metropolitana Metreo de Quito, los financistas exigieron que se mantenga y exista una doble función por parte de la otra empresa. Rodas aceptó sin que exista un beneficio aparente, sin embargo, la investigación señala que también su utilidad esperada gira alrededor de poder ser Presidente de la República próximamente.

Uno de los resultados de la investigación es que todos los alcaldes tienen como utilidad esperada ser reelectos y poder ser, en un futuro, Presidentes de la República. Hasta la fecha, el único que pudo hacerlo fue Jamil Mahuad luego de construir el trole a pesar de tener una oposición severa por parte de los transportistas, la policía y sin apoyo por parte del gobierno central. Los otros ex alcaldes aún no han logrado llegar a la Presidencia.

Todos han apostado a la construcción de obras vistosas, algunas relacionadas con la movilidad urbana. Sin embargo todos, con excepción de Barrera, han tenido oposición para cualquiera de los proyectos emprendidos. Los argumentos para la no construcción del metro son exactamente los mismos argumentos que en su momento se dieron para evitar la construcción del trolebús y en gran medida para evitar la construcción del nuevo aeropuerto de Quito. Esta condición permanente de oposición, requiere condiciones en los tomadores de decisión que se asemejan unos con otros. En términos generales antes de la Constitución del 2008, los Alcaldes representaban la modernidad o el heroísmo. Luego de la Constitución del 2008, la situación varía mucho. Se considera que Barrera llegó como lo hubiese hecho cualquier otro candidato del movimiento PAIS, y Rodas llega porque Barrera no fue considerado para un segundo período. Sin embargo, esta aparente debilidad, se compensa con las nuevas reglas de uso del concejo metropolitano. La figura del alcalde tiene más poder institucional y no necesita tanto el heroísmo o representar un ideal de modernidad como lo hicieron en su momento Mahuad o Roque Sevilla.

En este sentido también las estrategias varían y sobre todo los círculos cercanos al poder tienen características distintas. Antes del 2008, existió consistencia partidista tanto de la DP como de la ID, se buscaba mayoría en el concejo metropolitano para poder gobernar y la renovación parcial cada dos años permitía la gobernabilidad si la ciudadanía percibía que el alcalde tenía una buena gestión. Luego del 2008 existe mayor participación en el concejo metropolitano pero menos poder efectivo. La composición del concejo responde a mayor presencia de zonas de la ciudad hasta el momento subrepresentadas. Sin embargo se quita funciones al concejo y no tienen incidencia en la gestión administrativa. En este punto el alcalde no necesita hacer política para fijar su agenda, lo puede hacer sólo con el apoyo de la ciudadanía. Se presenta a continuación un resumen gráfico de lo antes señalado.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis Felipe. 1992. "Estudio introductorio." En *La hechura de las políticas*, de Luis Felipe Aguilar Villanueva, 15-83. México: MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, Grupo Editorial.
- . 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México DF: Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial.
- Almeida, Mónica, y Karina López. 2017. *El séptimo Rafael*. Quito: Aperimus Ediciones.
- Andes. 2014. "Quito ciudad 3.0, la principal oferta de campaña del candidato a alcalde Mauricio Rodas." 9 de 01. Último acceso: 14 de 02 de 2018.
<http://www.andes.info.ec/es/noticias/politica/1/23258/quito-ciudad-30-principal-oferta-campana-candidato-alcalde-mauricio-rodas>.
- Ansell, Christopher, Arjen Boin, y Sanneke Kuipers. 2016. "Institutional crisis and the policy agenda." En *Handbook of public policy agenda setting*, editado por Nikolaos Zahariadis, 415-430. Northampton, Massachusetts: Edgar Elgar Publishing Limited.
- Araral, Eduardo, y Mulya Amri. 2016. "Institutions and the Policy Process 2.0: Implications of the IAD Framework." En *Contemporary Approaches to Public Policy*, de Guy B. Peters y Philippe Zittoun, 73-94. Londres: Palgrave Macmillan.
- Arias Manzano, Tania. 2008. "¿Hacia un nuevo orden territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi." En *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, de Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau, 217-240. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Tribunal Constitucional.
- Augusto Barrera, Alcalde. 2011. "Resolución N° A 0010." *Estructura Orgánica del Municipio del DMQ*. Quito, 31 de marzo.
- Ayala, Sergio. 2017. "Paco Moncayo: candidato a la presidencia por la Izquierda Democrática." *GK: ¿Cómo fue su gestión en la Alcaldía de Quito?* Último acceso: 26 de 02 de 2018.
<http://contexto.gk.city/elecciones-2017/paco-moncayo-id-izquierda-democratica>.
- Bachrach, Peter, y Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *The American Political Science Review* 56 (4): 947-952.
- Bachrach, Peter, y Morton S. Baratz. 1963. "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework." *The American Political Science Review* 57 (3): 632-642.
- Balbo, Marcelo, Ricardo Jordán, y Daniela Simioni. 2003. *La ciudad inconclusa*. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL.
- Banco Mundial. 2002. *Ciudades en movimiento: Revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial*. Public Disclosure Authorized, Banco Mundial, Washington: Banco Mundial.

- Bárcena, Alicia, y Antonio Prado. 2014. *Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Barrera Guarderas, Augusto. 2015. "Cite- Flacso Ecuador." *El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi*. 12. Último acceso: 24 de 01 de 2018. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12347.pdf>.
- Barrera Guarderas, Augusto. 2013. *Informe de cuatro años de gestión 2009-2013*. Quito: MDMQ.
- . 2010. "Rendición de cuentas- primer año de gestión." Quito.
- Baumgartner, Frank R., y Brian D. Jones. 1991. "Agenda Dynamics and Policy Subsystems." *The Journal of Politics* 53 (4): 1044-1074.
- BCE. 2007. "Cuentas Nacionales Banco Central del Ecuador." <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/763>.
- . 2001. *La dolarización en el Ecuador, un año después*. Quito: Publicaciones Económicas, Banco Central del Ecuador.
- Birkland, Thomas A. 2011. *An introduction to the policy process*. Tercera edición. New York: Routledge.
- Buchanan, James M., y Robert D. Tollison. 1984. *The Theory of Public Choice - II*. Estados Unidos: The University of Michigan Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph Siverson, y James Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge MA: MIT Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Frank Whelon Wayman, Paul Williamson, y Solomon W. Polachek. 2014. *Predicting the Future in Science, Economics, and Politics*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Bueno de Mesquita, Bruce, y Alastair Smith. 2011. *The dictator's Handbook*. New York: Public Affairs.
- Cabezas, Juan Carlos. 2009. *Vota todo 25. Manos limpias, uñas cortas*. 31 de 03. Último acceso: 27 de 01 de 2018. <http://cnlista25.blogspot.com/2009/04/freddy-mayorga-en-ciudadaniainformadaco.html>.
- CAF. 2016. *Corporación Andina de Fomento, estadísticas de movilidad urbana*. 08 de Feb. Último acceso: 08 de 02 de 2016.
- Capano, Gilberto. 2009, Vol.11 N°1. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 7-31.
- Carney, Paul. 2009. "The role of ideas in policy transfer: the case of UK smoking bans since devolution." *Journal of European Public Policy* 16 (3): 471-488.
- Carpio, Juan Fernando. 2015. "¿Qué efectos ha tenido la dolarización ecuatoriana? ¿Qué predicciones negativas había sobre ella? ." *Econ101 School of Economics, Universidad*

- San Francisco de Quito*. 06 de 01. Último acceso: 10 de 01 de 2018.
<http://econ101.usfq.edu.ec/2015/01/dolarizacion-2-Juan-Fernando-Carpio.html>.
- Carrión Mena, Fernando. 1986. "Evolución del espacio urbano ecuatoriano." En *El proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*, de Fernando Carrión Mena (Comp), 145-174. Quito: El Conejo.
- Carrión, Diego, Alfredo Rodríguez, Fernando Carrión, Handel Guayasamín, y Jorge García . 1978. *Renta del suelo y segregación urbana, Quito*. Quito: Ediciones Colegio de Arquitectos del Ecuador.
- Carrión, Fernando, Diego Carrión, y Edgar Flores. 1983. *La renovación urbana en Quito*. Quito: Ediciones Colegio de Arquitectos del Ecuador.
- Carrión, Fernando, y Jaime Erazo Espinosa. 2012. "La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias." *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, Revues* 41 (3): 503-522. <https://bifea.revues.org/361>.
- Carter, Centro. 2009. *Informe final sobre la Comisión Legislativa y de Fiscalización, Ecuador*. Informe Final , Quito: The Carter Center, Oficina del Centro Carter en Ecuador.
- CGE, Contraloría General del Estado. 2015. *Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito*. Examen Especial, Quito: CGE.
- Chauvin, Juan Pablo. 2011. "Transporte urbano." En *Quito escenarios de innovación*, de Fernando Carrión Mena y Manuel coordinadores Dammert, 107-130. Quito: Municipio del DMQ & OLACCHI.
- CNC, Consejo Nacional de Competencias. 2012. "Resolución transferencia de competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial." *Resolución CNC 006 2012*. Cuenca, 26 de abril.
- CNC, y SENPLADES. 2012. *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: Registro Oficial N°673.
- CNE. 2016. "Consejo Nacional Electoral." *Sistema Estadístico Electoral*. Último acceso: 11-12 de 2017. <https://app03.cne.gob.ec/EstadisticaCNE/Ambito/Index.aspx>.
- CNN, en Español. 2017. "2014-2017 Cronología del escándalo Odebrecht." *Los sobornos de Odebrecht*. 03. Último acceso: 22 de 02 de 2018.
<http://cnnespanol.cnn.com/2017/03/07/en-que-va-el-caso-odebrecht-cronologia-del-escandalo/>.
- Cobb, Roger W., y Charles D. Elder. 1971. "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory." *The Journal of Politics* 33 (4): 892-915.
- Cohen, Michael D., y James G. March. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- Comercio , El. 2014. "Jéssica Benítez, candidata a la Alcaldía de Quito, en el Foro de EL COMERCIO." *Redacción Quito*, 02.

- Comercio, El. 2014. "Gonzalo Pérez: 'No a las ciclovías, no al pico y placa, sí al metro con otra ruta.'" *Actualidad, política*, 02.
- . 2017. "Odebrecht recibió USD 4 409 millones del Estado por 15 contratos en Ecuador." *Data*, 02 de 06.
- CONAM, Consejo Nacional de Modernización. 2006. *Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador (2006) y propuesta de política de la Descentralización Fiscal*. Informe técnico especializado, Quito: CONAM con colaboración de CEPAL y GIZ (antes GTZ).
- Confirmado.Net. 2015. "Gobierno otorga garantía soberana para el Metro de Quio." *Confirmado.Net*. 06 de 08. Último acceso: 23 de 02 de 2015.
<https://confirmado.net/2015/08/06/gobierno-otorga-garantia-soberana-para-el-metro-de-quito/>.
- Crawford, Sue, y Elinor Ostrom. 2015. "Una gramática de las instituciones." En *Comprender la diversidad institucional*, de Elinor Ostrom, 195-239. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert A. 1966. "Further Reflections on "The Elitist Theory of Democracy"." *The American Political Science Review* 60 (2): 296-305.
- de Mattos, Carlos. 2002. "Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual?" *EURE* (Pontificia Universidad Católica de Chile) 28 (85): 51-70.
- de Mattos, Carlos, Luis Fuentes, y Felipe Link. 2014. "Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana?" *Revista INVI* 29 (81): 193-219.
- de Maximy, René, y Karine Peyronnie. 2002. *Quito Inesperado: de la memoria a la mirada crítica*. Quito: Abya Yala .
- Desarrollo (antes BDE), Banco de. 2009. "Evaluación Básica Municipal (EBM)." Informe metodológico, Quito.
- Díaz, Guido, entrevista de Daniela Oleas. 2017. *Urbanización, demografía y cambio de agenda en la política de movilidad en el DMQ* (09 de mayo).
- DMQ. 2014. *Diagnóstico estratégico - Eje Territorial*. Informe Técnico, Quito: DMQ.
- . 2017. "Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros ." *EPMT*. Último acceso: 24 de 10 de 2017. <http://www.trolebus.gob.ec/index.php/servicios/mapa-del-sistema-integrado-de-transporte>.
- . 2013. "Formulario de llamado a Licitación." *Primera Línea Metro de Quito*. Quito: Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, 25 de 11.
- . 2010. "Gobierno abierto." *Tasa de desplazamiento temporal*. Último acceso: 17 de 10 de 2017.
http://sid.quito.gob.ec/Demografia/PerformancePoint_Paneles/Indicadores%20Demograf%C3%ADa/Tasa%20de%20desplazamiento%20temporal%20-%20Mapa.aspx.

- . 2016. *Gobierno Abierto, Secretaría General de Planificación*. Último acceso: 10 de 23 de 2017. http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=1779.
- . 2012. “Inicia precalificación de empresas para fase 2 del Metro de Quito.” *Agencia Pública de Noticias*. 07 de 12. Último acceso: 21 de 02 de 2018. http://prensa.quito.gob.ec/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=8021&umt=Inicia%20precalificaci%F3n%20de%20empresas%20para%20fase%202%20del%20Metro%20de%20Quito.
- . 2010. “Instituto de la ciudad.” *Información estadística*. Último acceso: 17 de 10 de 2017. <http://www.institutodelaciudad.com.ec/>.
- . 2012. “Metro de Quito.” *Bases del nuevo movilidad para el DMQ*. 16 de 04. Último acceso: 2017 de 10 de 18. <http://www.metrodequito.gob.ec/metro.php>.
- . 2012. “Metro de Quito.” *Encuesta domiciliaria de movilidad del Distrito Metropolitano de Quito*. 13 de 03. Último acceso: 2017 de 10 de 18. www.metrodequito.gob.ec.
- . 2012. “Ordenanza Metropolitana N° 237.” *Ordenanza Metropolitana de Creación de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito*. Quito, 27 de 04.
- DMQ. 1992. *Plan Distrito Metropolitano: Asentamientos populares*. Plan, Quito: Municipio de Quito, Dirección de Planificación .
- DMQ. 1992. *Plan Distrito Metropolitano: Estructura espacial metropolitana*. Documento colección Plan Distrito Metropolitano, Quito: DMQ.
- DMQ. 2001. *Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito*. Versión para discusión propuesta por la Dirección General de Planificación, Quito: DMQ.
- . 2009. *Plan Maestro para la Movilidad del DMQ 2009-20025*. Quito: MDMQ.
- DMQ. 2012. *Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022, versión resumida*. Plan , Quito: DMQ.
- DMQ. 2004. *Plan Quito Siglo XXI-2: Estrategias de desarrollo del DMQ al 2025*. Documento para discusión, Quito: DMQ.
- . 2013. “Siete consorcios internacionales se precalifican para licitación de la Fase 2 del Metro.” *Agencia Pública de Noticias de Quito*. 18 de 06. Último acceso: 21 de 02 de 2018. http://www.prensa.quito.gob.ec/m/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=9146&umt=Siete%20consorcios%20internacionales%20se%20precalifican%20para%20licitaci%F3n%20de%20la%20Fase%202%20del%20Metro.
- DMQ, Concejo Metropolitano. 2009. “Resolución N°A 002.” *Estructura orgánica funcional del DMQ*. Quito: Concejo Metropolitano de Quito, 6 de agosto.
- DMQ, Concejo Metropolitano. 2017. “ACTA No. 2017 – 147 – E.” *Sesión Extraordinaria*. Quito: DMQ, 04 de 01.
- . 2010. “Creación de Empresas Públicas Metropolitanas.” *Creación de Empresas Públicas Metropolitanas*. Quito: RO 186, 5 de 05.

- . 1994. “Creación y constitución de la Empresa Metropolitana de Obras Públicas del Distrito Metropolitano .” *Ordenanza Municipal N°3074*. Quito: RO N° 507, 18 de 08.
- . 2012. “Ordenanza metropolitana de creación de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito.” *OM*. Quito: RO, 27 de 04.
- . 2013. “Resolución N°A006.” *Resolución administrativa de creación de la Agencia Metropolitana de control de TTTSV del DMQ*. Quito: Registro Oficial, 22 de 04.
- DMQ, Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito. 2015. *Informe de Gestión 2015*. Informe de gestión, Quito: DMQ.
- DMQ, Prensa Quito. 2011. “Quito pide participación en Consejo Nacional de Competencias.” *Agencia Pública de Noticias Quito*. 25 de 02. Último acceso: 13 de 02 de 2018. http://www.noticiasquito.gob.ec/index.php/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2677&umt=Quito%20pide%20participaci%F3n%20en%20Consejo%20Nacional%20de%20Competencias.
- . 2012. “Se adjudicó Fase 1 del Metro.” *Agencia Pública de Noticias*. 05 de 11. Último acceso: 11 de 02 de 2018. http://prensa.quito.gob.ec/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=7781&umt=Se%20adjudic%F3%20Fase%201%20del%20Metro.
- Dournova, Anna, Frank Fischer, y Philippe Zittoun. 2016. “Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation.” En *Contemporary Approaches to Public Policy*, de Guy Peters y Philippe Zittoun, 35-56. Londres: Palgrave Macmillan.
- Dowding, Keith. 1994. “The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and ‘New Institutionalism’.” *Journal of Theoretical Politics* 6 (1): 105-117.
- Durán Abad, Patricio. 2009. *Blog: Denunciamos en Ecuador*. 28 de 01. Último acceso: 2018 de 01 de 25. <http://patriciod.blogspot.com/2009/01/>.
- Ecuador. 2008. “Constitución de la República del Ecuador.” *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial.
- . 2010. “COOTAD.” *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: RO Suplemento 303, 19 de octubre.
- . 2011. “Decreto Ejecutivo N° 750.” *Proyecto "Metro de Quito" como prioritario*. Mayo: RO N° 442, 06 de 05.
- . 1990. “Ley de Desarrollo Seccional y de Refomas a las Leyes de Régimen Municipal, Régimen Tributario Interno, Arancelaria, Orgánica de Administración Financiera y Control y 006 de Control Tributario y Financiero.” *Ley 72*. Quito: RO N° 441, 21 de 05.
- . 1993. “Ley de modernización del Estado.” Quito: Registro Oficial 349, 31 de Diciembre.
- . 1992. “Ley de Presupuestos del Sector Público.” *Ley N° 18*. Quito: RO Suplemento N° 76, 30 de 11.
- . 1993. “Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito.” *Ley 46*. Quito: Registro Oficial N° 345, 27 de 12.

- . 1997. “Ley Especial de Distribución del 15% del presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales .” Quito: RO N° 27, 20 de 03.
 - . 2002. “Ley Orgánica de Responsabilidad, Transparencia Fiscal (LOREyTF).” *Ley 72*. Quito: RO N° 589, 4 de 06.
 - . 2008. “LOTTTSV.” *Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial*. RO Suplemento 398, agosto.
 - . 2017. *Ministerio de Economía y Finanzas*. Último acceso: 2016.
 - . 1995. “Tarifas de transporte terrestre en el cantón Quito.” *Decreto Ejecutivo 3305*. Quito: Registro Oficial 840, 12 de 12.
- Ecuador, República de. 2005. “Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.” *Ley de Régimen Municipal*. Quito: RO N° 159, 5 de 12.
- . 1998. “Constitución Política de la República del Ecuador.” Quito: Decreto Legislativo 000, RO 1, 11 de 08.
 - . 1971. “Ley de Régimen Municipal.” Quito: RO Suplemento 331, 15 de 10.
- Ecuador, República del. 1979. “Constitución Política.” *Constitución política del año 1979*. Quito: Decreto Supremo 0, Registro Oficial 800, 27 de 03.
- . 2012. “Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.” Quito: DE 1196 RO N° 731, junio.
- Ecuadorinmediato. 2009. “Alcaldía de Quito: Gustavo Burgos asegura estar en tercer lugar .” *Ecuadorinmediato, Quito Noticias*. 25 de 03. Último acceso: 01 de 26 de 2009. http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias-100728.
- . 2009. “Antonio Ricaurte considera necesario “institucionalizar” el transporte en Quito .” *Ecuadorinmediato Quito Noticias*. 02 de 02. Último acceso: 26 de 01 de 2018. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=96962.
 - . 2007. *Augusto Barrera desmiente que tema aeroportuario tenga tintes electorales*. 29 de 10. Último acceso: 07 de 03 de 2018. http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias-63596.
 - . 2009. “Candidato a alcalde de Quito amenaza con salir a las calles si Gobierno Nacional desdolariza a Ecuador .” *Ecuadorinmediato, Quito Noticias*. 27 de 03. Último acceso: 27 de 01 de 2018. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=100850.
 - . 2009. “Candidato a alcalde de Quito asegura que si no cumple con promesa electoral renunciará a su cargo .” *Ecuadorinmediato, Quito Noticias*. 25 de 03. Último acceso: 26 de 01 de 2018.

- http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias-100650.
- . 2009. “Candidato a alcalde de Quito pretende financiar sus obras con nacionalización de rentas petroleras del país (AUDIO).” *Ecuadorinmediato Quito Noticias*. 24 de 03. Último acceso: 2018 de 01 de 26.
http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias-100567.
- . 2007. *Concejal Barrera pide conformar comisión que audite contrato a construcción de aeropuerto de Quito*. 31 de 10. Último acceso: 07 de 03 de 2018.
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=63771.
- . 2009. “Enrique Gallegos: solución a problema de tráfico en Quito es un tren eléctrico sobre tierra .” *Ecuadorinmediato Quito Noticias*. 04 de 02. Último acceso: 26 de 01 de 2018.
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=97142.
- . 2008. “Ex ministro Galo Chiriboga oficializa precandidatura para Alcaldía de Quito.” *Ecuadorinmediato*. 16 de 12. Último acceso: 25 de 01 de 2018.
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=93788.
- . 2008. “Fernando Carrión prepara su candidatura a la alcaldía de Quito con la idea de hacer una “revolución urbana”.” *Ecuadorinmediato Quito noticias*. 01 de 11. Último acceso: 2018 de 01 de 26.
http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias-90770.
- . 2009. “Francisco Lamiña quiere involucrar a sectores sociales de Quito para ejecutar su plan de trabajo .” *Ecuadorinmediato, Quito Noticias*. 28 de 01. Último acceso: 2018 de 01 de 26.
http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/francisco_lamina_quiere_involucrar_a_sectores_sociales_de_quito_para_ejecutar_su_plan_de_trabajo_audio--96586.
- . 2009. “Galo Chiriboga pide que se anulen recintos donde se evidenciaron inconveniente en primarias de PAÍS.” *Ecuadorinmeto*. 27 de 01. Último acceso: 2018 de 01 de 25.
http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias-96495.
- . 2008. *Paco Moncayo mantiene un 64,5% de aprobación como alcalde de Quito*. 28 de 10. Último acceso: 07 de 03 de 2018.
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=90525.
- . 2009. “Ramiro Borja busca sacar adelante al Ecuador desde la alcaldía de Quito .” *Ecuadorinmediato, Quito Noticias*. 06 de 03. Último acceso: 27 de 01 de 2018.
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=99340.

- . 2009. “Santiago Ribadeneira busca llegar a la alcaldía de Quito priorizando necesidades básicas de los ciudadanos .” *Ecuadorinmediato, Quito Noticias*. 26 de 02. Último acceso: 27 de 01 de 2018.
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=98709.
- . 2005. *Se posesionó alcalde reelecto Paco Moncayo*. 01 de 05. Último acceso: 06 de 03 de 2018.
http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/se_posesiono_alcalde_reelecto_paco_moncayo--7163.
- . 2009. “Yolanda Torres evaluará situación de empresas municipales, de llegar a alcaldía de Quito .” *Ecuadorinmediato, Quito Noticias*. 27 de 03. Último acceso: 26 de 01 de 2018.
http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias-100928.
- Eftekhari, Zahra, y Shahram Rahimi. 2014. “Preana: Game Theory Based Prediction with Reinforcement Learning.” *Natural Science* 6: 1108-1121.
- EPM Metro de Quito. 2013. *Primera Línea de Metro de Quito*. Informe Técnico, Quito: DMQ.
- EPMMQ, Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito. 2014. *Informe de Licitación Fase 2 Construcción Metro de Quito*. Informe Técnico Licitación, Quito: DMQ.
- EPMMQ, Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito. 2017. *Informe sobre Responsabilidades, Delegaciones y Actuaciones de los funcionarios Municipales en el proceso de Contratación del Proyecto Metro de Quito*. Informe Proceso de Licitación, Quito: DMQ.
- Flores, Gabriel. 2015. “Carrión en la élite intelectual.” *El Comercio*, 12 de 09.
- Fontaine, Guillaume. 2015. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas.” *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (53): 11-30.
- Freidenberg, Flavia. 2011. “Ecuador 2009: las elecciones que consolidaron el cambio del sistema de partidos.” En *América latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*, de Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina, 63-100. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara. 2001. *Los dueños del poder, los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: Flacso sede Ecuador.
- Fuentes, Luis, Óscar Mac-Clure, Cristóbal Moya, y Camilo Olivos. 2017. “Santiago de Chile: ¿ciudad de ciudades? Desigualdades sociales en zonas de mercado laboral local.” *Revista de la CEPAL* (121): 93-109.
- Funcionario , Financiamiento Público MINFIN, entrevista de Daniela Oleas. 2018. *Financiamiento Metro de Quito* (11 de 02).

- Gibson, Clark, John T. Williams, y Elinor Ostrom. 2002. *The Importance of Monitoring Rules in Local-Level Forest Management*. Documento de conferencia, Nairobi, Kenya: International Meeting of the IFRI Research Network.
- Gomezjurado, Zevallos Javier. 2015. *Quito: historia del cabildo y la ciudad*. Quito: Edición del autor.
- Green , Donald P., y Ian Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory, a critique of applications in political science*. New Haven & London: Yale University Press .
- Grijalva, Agustín. 2009. “Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008.” *Irg Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. 16 de 07. Último acceso: 24 de 01 de 2018. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>.
- Hall, Peter A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter A., y Rosemary C.R. Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms.” Editado por Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. *MPIFG Scientific Advisory Board, as a public lecture during the Board's meeting on May 9, 1996*. Köln - Germany: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. 1-32.
- Hamerly, Michael T. 2006. “Recuento de dos ciudades: Guayaquil en 1899 y Quito en 1906.” *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* 24 (II Semestre).
- Herweg, Nicole, Reimut Zohlnhöfer, y Christian Huß. 2015. “Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis.” *Journal of Comparative Policy Analysis* 1-15.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, y Anthony Perl. 2009. “Patterns of Policy Change.” En *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, de Michael Howlett, M. Ramesh y Anthony Perl, 198-210. Oxford - New York: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 33-46.
- Hurtado, Osvaldo. 2017. *Ecuador entre dos siglos*. Bogotá: Penguin Random House.
- INEC. 2016. “Ecuador en cifras.” *Proyecciones poblacionales*. Último acceso: 01 de Febrero de 2016. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>.
- . 2016. “Ecuador en cifras.” *Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo, pobreza y desigualdad Junio 2016*. Último acceso: 12 de 10 de 2016.
- . 2017. *Ecuador en cifras*. 05 de 10. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas/>.
- INEC. 2010. *El transporte terrestre de pasajeros en Ecuador y Quito: perspectiva histórica y situación actual*. Análisis estadístico, Quito: Ecuador en Cifras.

- ITDP. 2016. "Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)." *Movilidad urbana sustentable*. 09 de Feb. Último acceso: 09 de 02 de 2016. http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Movilidad-Urbana-Sustentable-MUS_.pdf.
- Jácome, Edgar (Gerente Unidad de Negocios del Metro de Quito), entrevista de El Comercio Redacción Quito. 2010. 'El metro es el único sistema sostenible' (27 de 09).
- Kingdon, John W. 2014. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. USA: Pearsons.
- Kingman, Eduardo. 2006. *La ciudad y los otros Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía*. Quito: Flacso Ecuador - Universitat Rovira I Virgili.
- Krugman, Paul. 2006. *Economía Internacional . Teoría y política* . Madrid: PEARSON EDUCACIÓN, S.A.
- La Hora. 2000. "No hubo acuerdo para la vicealcaldía." *La Hora, Noticias País*, 11 de 08.
- . 2000. "Moncayo y Sevilla lucharán por Alcaldía." *Noticias / País*, 20 de 03.
- . 2000. "Nuevo alcalde Prepararé a Quito para el nuevo siglo: Moncayo." *Noticias / País*, 22 de 05.
- La Hora, Diario. 2011. "Quito protesta por su exclusión del Consejo Nacional de Competencias." *Noticias País*, 17 de 02.
- Larrea, Ana María, entrevista de Daniela Oleas. 2018. *Nivel de injerencia de Senplades en el desarrollo de la Asamblea Constituyente de 2008* (26 de 01).
- Lazo de Riofrío, Teresa, Melania Mora de Hadatty, Leonardo Vicuña Izquierdo, Luis Torres Calderón, y Carlos León González. 1999. *La economía ecuatoriana en el siglo XX*. Editado por Universidad de Guayaquil. Guayaquil: Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas.
- Lindblom, Charles E. 1992. "La ciencia de "salir del paso"." En *La hechura de las políticas*, de Luis Felipe Aguilar Villanueva, 201-226. México: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Lindblom, Charles E. 1958. "Policy Analysis." *The American Economic Review* 18 (3): 298-312.
- Llerena Sarzosa , Grace Yolanda. 2014. "Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales." Vers. Tesis de maestría. *Flacso Andes*. 12. Último acceso: 11 de 01 de 2018. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8908/2/TFLACSO-2014GYLLS.pdf>.
- LOEP. 2009. "Ley Orgánica de Empresas Públicas." Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 48, 16 de octubre.
- Lupano, Jorge A., y Ricardo J. Sánchez. 2009. "Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte." Documento de proyecto, División de recursos naturales e infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mahuad, Jamil, entrevista de Daniela Oleas. 2018. *Agenda de política urbana y consensos en la Alcaldía de Quito* (15 de 01).

- Majone, Giandomenico. 2006. "Agenda Setting." En *The Oxford Handbook of Public Policy*, de Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 228-249. Oxford: Oxford University Press.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 2006. "Elaborating the "New Institutionalism"." En *The Oxford Handbook of Political Science*, de R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 3-22. New York: Oxford University Press.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 1981. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- MCDS. 2017. *SICES*. 11 de 10.
<http://www.conocimientosocial.gob.ec/pages/EstadisticaSocial/herramientas.jsf>.
- Metro UIO, y DMQ. 2012. "Encuesta domiciliaria de movilidad (EDM11) del Distrito Metropolitano de Quito." *Metro de Quito*. 13 de 03.
http://www.metrodequito.gob.ec/web/pdfs/Presentacion_EDM11_Taller_v02.pdf.
- MINFIN. 2015. "Se define cronograma para concretar financiamiento para el Metro de Quito." *Boletín de Prensa No. 05*. Quito: Ministerio de Finanzas, 09 de 04.
- MINURVI. 2016. *América Latina y el Caribe: Desafíos, dilemas y compromisos de una nueva agenda urbana común*. Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Moncayo Gallegos, Paco. 2008. "Informe de rendición de cuentas Paco Moncayo como Alcalde Metropolitano de Quito 2000-2009." *Alcaldía de Quito*. 12. Último acceso: 07 de 03 de 2018. <http://www.quito.gob.ec/index.php/ley-de-transparencia/2009/file/432-rendicion-cuentas2008>.
- . 2004. *Plan Quito Siglo XXI - 2*. Quito: DMQ.
- Núñez, Hidalgo, Marcelo Narvaez, Marcelo Narváez, y Vinicio Marroquin. 2002. *Plan Maestro de Transporte para el Distrito Metropolitano de Quito*. Propuesta de Plan Maestro, Quito: Dirección Metropolitana de Transporte y Vialidad del DMQ.
- Ochoa, Karina. 2014. "Ofertas superan el presupuesto para Metro de Quito." *Metro*.
- ONU Habitat. 2012. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Nairobi, Kenia: Onu Habitat.
- ONU, Naciones Unidas. 2016. "Nueva Agenda Urbana." *Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III): ONU. 1-25.
- Orozco, Mónica. 2014. "El Metro de Quito no está en el Presupuesto del 2015." *El Comercio*, 07 de 12.
- Ortega Bardellini, Jaime. 2005. *Análisis del sector automotor ecuatoriano*. Apunte de Economía N°50, Quito: Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador.

- Ortiz Crespo, Santiago. 2008. "IRG - Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza ." *El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador*. 03. Último acceso: 14 de 01 de 2018. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html>.
- Ospina Lozano, Oscar Raúl. 2010. *La expresión territorial del mercado de vivienda nueva en Quito, crisis y dolarización de la economía ecuatoriana (2000-2008)*. Tesis de maestría mención economía, Ecuador: Flacso Andes.
- Ostrom, Elinor. 2015. *Comprender la diversidad institucional*. primera edición en castellano. Traducido por Arturo Lara. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- . 1979. "Productivity in the urban public sector." *Conference on Comparative Urban Policy Research*. Chicago: University of Chicago. 1-18.
- Ostrom, Elinor. 2001. "Reformulating the commons." En *Protecting the commons: a framework for resource management in the Americas*, de J. Burger, E. Ostrom y B. Goldstein, traducido por Danny Pinedo, 17-41. Washington, D. C.: Island Press.
- . 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press .
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner, y James Walker. 1994. *Rules, games & common-pool resources*. USA: The University of Michigan Press.
- . 1994. *Rules, Games, and Commom-Pool Resources*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Ostrom, Elinor, y Charlotte Hess. 2007. "A Framework for Analyzing the Knowledge Commons." En *Understanding Knowledge as a Commons*, de Charlotte Hess y Elinor Ostrom, 41-82. Cambridge Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Páez , Carlos. 2014. "Los metros de Washington y Quito, el supuesto subsidiado y la falta de fundamentos para oponerse." *Blog personal de Carlos Páez Pérez, Una visión del presente y futuro de Quito desde la concejalía*. 15 de 11. Último acceso: 22 de 02 de 2018. <http://carlospaezperez.blogspot.com/2014/11/>.
- Páez Perez, Carlos, entrevista de Daniela Oleas. 2014. *Política de movilidad en el DMQ* (25 de febrero).
- Paez, Ing. Carlos, entrevista de Caridad Vela. 2012. *Movilidad alternativa en el Quito que queremos, Revista CLAVE* (junio-julio).
- Pérez, Santiago. 2009. "Balance de las primarias de PAIS." *La Tendencia, revista de análisis político* 78-80.
- Peters, Guy B. 1999. *Institutional theory in political science, the "New Institutionalism"*. New York: Pinter.
- Peters, Guy B. 2016. "Institutionalism and Public Policy." En *Contemporary Approaches to Public Policy*, de Guy B. Peters y Philippe Zittoun, 57-72. Londres: Palgrave Macmillan.
- Peters, Guy, y Philippe Zittoun. 2016. *Contemporary Approaches to Public Policy*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Petersen , Rudolf, y Institute Wuppertal . 2006. *Planificación del uso del suelo y transporte urbano*. Texto de Referencia, Proyecto sectorial de Servicio de Asesoría en Política de Transporte, GTZ: Cooperación Alemana al Desarrollo, Eschborn: Newtonberg, Publicaciones Digitales.
- Plan V, Redacción. 2015. “El Metro de Quito envuelto en una polémica profunda.” *PLAN V Urbano historias*. 22 de 10. Último acceso: 22 de 02 de 2018.
<http://www.planv.com.ec/historias/urbano/el-metro-quito-envuelto-una-polemica-profunda>.
- Ponce, Marco, Ivonne Von Lippke, Soledad Benítez, Jorge Albán , y Eduardo del Pozo. 2015. *Informe N° IC-2015-183 Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación*. Informe de Comisión Concejo Metropolitano de Quito, Quito: Concejo Metropolitano.
- Pontón Cevallos, Jenny. 2005. *La Seguridad Ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención*. Informe Técnico: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; Fundación Esquel, Quito: Flacso, Programa de Estudios de la Ciudad.
- Presidencia, de la República. 2013. “Enlace sabatino 325.” Ibarra, 08 de 06.
- RAE. 2016. *Real Academia Española*. 09 de Feb. Último acceso: 09 de 02 de 2016.
<http://dle.rae.es/?id=YptI50K>.
- Roth Deubel, André Noël. 2008. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” Editado por Instituto de Estudios Políticos. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia) (33): 67-91.
- Schlüter, A., y Theesfeld. 2008. *The Grammar of Institutions: The Challenge to Distinguish Between Norms and Rules*. Documento de conferencia, Cheltenham, Inglaterra: Digital Library of the Commons.
- Schweik, Charles M., y Meelis Kitsing. 2010. “Applying Elinor Ostrom’s Rule Classification Framework to the Analysis of Open Source Software Commons.” *Transnational Corporations Review* 2 (1): 13-26.
- Secretaría, DMQ, General de Planificación. 2017. *Gobierno Abierto*. 17 de 03. Último acceso: 17 de 03 de 2017. <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/>.
- SENPLADES. 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.” Quito.
- Simon, Herbert A. 2008. “From substantive to procedural rationality.” En *Method and Appraisal in Economics*, de Spiro J. Latsis, 129-148. New York: Cambridge University Press.
- Smith, Verna. 2018. *Bargaining Power, Helth Policymaking from England and New Zealand*. Editado por Springer Nature. Gateway East, Singapur: Palgrave Pivot.
- Starkey, Paul, y John Hine. 2014. *Poverty and sustainable transport: How transport affects poor people with policy implications for poverty reduction*. Revisión de literatura, Overseas Development Institute (ODI) / UN Habitat / Department for International Development (DFID), Londres: Overseas Development Institute (ODI), UN-Habitat, SLoCaT.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

- TALKS, Ted. 2009. "Bruce Bueno de Mesquita predice el futuro de Irán ." 7 de 04. Último acceso: 14 de 03 de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=ts5MKtXNpMQ>.
- Telégrafo. 2013. "Información general." *En Montecristi confluyó un país acumulado de desafíos y sueños*. 06 de 02. Último acceso: 23 de 01 de 2018. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/en-montecristi-confluyo-un-pais-acumulado-de-desafios-y-suenos>.
- Telégrafo, El. 2014. "Tránsito, el eje de las propuestas." *Redacción Quito*, 19 de 02.
- Tovarich, Trotsky. 2014. "LA SEGUNDA DERROTA DE CORREA: SOBRE LOS YASUNIDOS Y LA ENTREGA DE FIRMAS AL CNE." *WordPress.com bueno*. Último acceso: 14 de 02 de 2018. <https://tovarichtrotsky2013.wordpress.com/2014/04/17/la-segunda-derrota-de-correa-sobre-los-yasunidos-y-la-entrega-de-firmas-al-cne/>.
- Travis , Rick, y Nikolaos Zahariadis. 2002. "A Multiple Streams Model of U.S. Foreign Aid Policy." *Policy Studies Journal* 30 (4): 495-514.
- True, James L., Bryan D. Jones, y Frank R. Baumgartner. 2007. "Punctuated-Equilibrium Theory." En *Theories of the policy process*, de Paul A. Sabatier, 155-180. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto, cómo funcionan las instituciones políticas*. México : Fondo de Cultura Económica.
- Tsebelis, George, y Geoffrey Garrett. 1997. "Agenda setting, vetoes and the european union's co-decision procedure." *The Journal of Legislative Studies* 3 (3): 74-92.
- UASB. 2009. *Mapas socioeconómicos del Ecuador*. 13 de 03. <http://www.uasb.edu.ec/contenido?mapas-socioeconomicos-del-ecuador>.
- UE, Misión de Observación Electoral. 2009. "Elecciones Presidenciales y para la Asamblea Nacional." Informe Final, Misión de Observación Electoral, Unión Europea, Quito.
- Unidas, Naciones. 2016. "Documento final aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)." Editado por Naciones Unidas. *Nueva Agenda Urbana: Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*. Quito. 1-25.
- Universo, El. 2012. "Rafael reclamó y concurso para denominar aeropuerto de Quito se repite." *Ecuador*, 11 de 05.
- . 2007. "Concejal de Quito se une al buró político de Acuerdo PAIS." *El Universo*, 16 de 12.
- . 2014. "Ofertas para el Metro superan las expectativas." *El Universo*, 8 de 07.
- . 2009. "Augusto Barrera terminará el aeropuerto de Quito." *El Universo, Sección Política*, 23 de 04.
- . 2008. "Augusto Barrera, primer precandidato de PAIS." *El Universo, sección Política*, 14 de 10.

- . 2008. “Los plenos poderes reales están en buró político del régimen.” *El Universo*, sección política, 25 de 06.
- Vallejo Rivera, Patricia Elizabeth. 2015. *Política Pública Municipal en el Distrito Metropolitano de Quito frente a la regularización del comercio informal y el uso del suelo urbano: período 2009-2012*. Tesis para obtener el título de maestría en Desarrollo Local y Territorial, Quito: Flacso .
- Walker, Jack L. 1966. “A critique of the elitist theory of democracy.” *The American Political Science Review* 60 (2): 285-295.
- Watkins , Katherine. 2013. “Metro de Quito adjudica contrato de asesoría técnica a consorcio GMQ.” *BNamericas*. 18 de 07. Último acceso: 14 de 02 de 2018.
<http://www.bnamericas.com/es/news/infraestructura/metro-de-quito-adjudica-contrato-de-asesoria-tecnica-a-consorcio-gmq>.
- Weible, Christopher M., y Daniel Nohrstedt. 2013. “The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change.” En *Routledge Handbook of Public Policy*, de Eduardo Araral Jr., Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh y Xu Wu (Editores), 125-134. Londres & New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Zahariadis, Nikolaos. 2016. “Delphic oracles: ambiguity, institutions, and multiple streams.” *Policy Science* 49 (3): 2-10.
- Zahariadis, Nikolaus. 2016. *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham UK, Northhampton MA, USA: Edward Elgard Publishing.
- Zohlnhöfer, Reimut, Nicole Herweg, y Christian Huß. 2015. “Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis.” *Journal of Comparative Policy Analysis* 1-15.

Entrevistas

- Entrevista Gral. Moncayo, Paco, entrevista de Daniela Oleas. 2017. *Conciliación de intereses en la Administración municipal* (06 de 09).
- Entrevista Ortiz Crespo, Gonzalo, entrevista de Daniela Oleas. 2017. *Prioridades administración de Paco Moncayo* (31 de 08).
- Entrevista Páez, Carlos, entrevista de Daniela Oleas. 2017. *Negociación contrato Metro de Quito* (15 de 11).
- Entrevista, Guerra Germán. 2017. “Entrevista 2.” Quito, 13 de 09.
- Entrevista, Laso Pipo, entrevista de Daniela Oleas. 2017. *Decisiones políticas de los alcaldes* (14 de 09).
- Entrevista, Maldonado Luisa, entrevista de Daniela Oleas. 2017. *Entrevista* (12 de 09).
- Entrevista, Peñaherrera Samia, entrevista de Daniela Oleas. 2017. *Administración del Alcalde Rodas* (12 de 09).

Entrevista, Vallejo A. Andrés, entrevista de Daniela Oleas. 2017. *Política de movilidad urbana durante la Administración de Paco Moncayo* (16 de 10).

Anexos

Anexo 1. Sintaxis de la gramática de las instituciones en el modelo IAD

Elinor Ostrom es su libro *Comprender la diversidad institucional* en su traducción al castellano, introduce una metodología para clasificar las reglas de uso necesarias para entender las acciones en las diferentes arenas de la política alrededor de un problema de política. La sintaxis de la propuesta gramatical comprende cinco componentes: Atributo, Deónico, Objetivo (aIm), Condiciones, O de los contrario, cuyas siglas forman la sintaxis *ADICO*.

	Componentes	Descripción	Ejemplo
A	Atributo	Contenedor para cualquier valor de una variable de participante que permita delimitar a quién se le aplica el enunciado institucional	Mayoría de edad, en Ecuador 18 años o tener un grado académico específico, por ejemplo tercer nivel.
D	Deónico	Tres verbos modales: “puede” (permitido), “debe” (obligado), “no debe” (prohibido).	Antes de la expedición del COOTAD los municipios podían asumir las competencias de acuerdo a su voluntad y de acuerdo a su capacidad institucional, luego del COOTAD, los municipios deben asumir las competencias constitucionales.
I	Objetivo	Describe acciones o resultados concretos de la situación de acción a los cuales se les asigna a través del deónico.	Los municipios tipo A asumen todas las competencias de tránsito, transporte terrestres y seguridad vial de acuerdo a lo establecido por el CNC.
C	Condiciones	Variables que definen cuándo y dónde una acción o un resultado	

		están permitidos, son obligatorios o están prohibidos.	
O	O de lo contrario	Consecuencias asignadas institucionalmente en caso de no seguir una regla.	Si el Alcalde no cumple con el plan de gobierno puede ser destituido.

Fuente: adaptado de (Ostrom 2015)

Crawford y Ostrom proponen además dos enfoques conceptuales para la clasificación de las reglas. Enfoque horizontal y enfoque vertical. El primero de ellos (enfoque horizontal) emplea el objetivo directo de la regla para su análisis, este criterio se centra en el nivel de acción (operacional, colectivo o constitucional) y clasifica la reglas a partir de la situación de acción que parece directamente afectada. Por otro lado, el enfoque vertical distingue entre las relaciones autorizadas y las relaciones con autoridad (Crawford y Ostrom 2015).

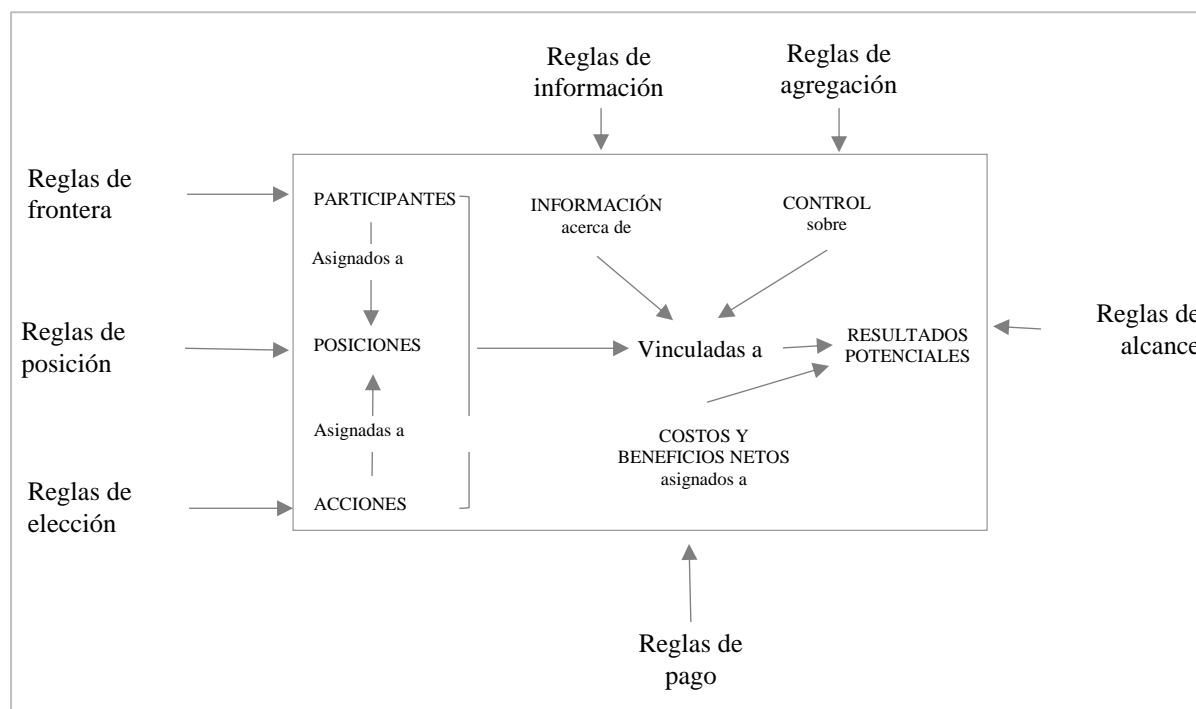
- Enfoque horizontal: clasificación según el objetivo de la regla

Como fue mencionado, la sintaxis general de las reglas regulatorias se resume en:

Participantes de ciertos ATRIBUTOS a los que se los OBLIGA, PROHÍBE
O PERMITE ACTUAR (o influir en el resultado) bajo condiciones
específicas, O DE LO CONTRARIO (Ostrom 2015, 254).

De acuerdo a Ostrom, utilizar la mencionada sintaxis permite ordenar las reglas a través de múltiples formas, sin embargo, si se busca analizar las reglas como variables exógenas, la autora recomienda utilizar el objetivo de la regla como partida del análisis ya que se considera a las reglas como las variables exógenas que influyen directamente en los elementos de una situación de acción.

Diagrama 6.1. Reglas como variables exógenas que influyen en una situación de acción



Tomado de (Ostrom 2015)

Donde los **participantes** y las **acciones** se asignan a posiciones, los **resultados** están ligados a las acciones. La **información** está disponible a través de vínculos entre acción y resultado. El **control** se ejerce sobre los vínculos entre acción y resultados. A los vínculos entre acción y resultado se les asigna **costos y beneficios**.

En este contexto, la clasificación de las reglas a partir de su objetivo, genera una subclasificación de las mismas a partir de siete tipos de reglas: posición, frontera, elección, agregación, información, pago y alcance.

Tabla 6.1. Clasificación de reglas

Tipo de regla	Descripción	Ejemplo	Verbo básico del objetivo
Posición	Crean posiciones	Miembro de parlamento, votante.	Ser

Frontera	Forma en que se asignan o quitan posiciones	¿Quién es susceptible de entrar?, proceso para hacerlo, ¿cómo se puede abandonar una posición?	Entrar o salir
Elección	Especifican lo que un participante puede o no puede hacer en una situación específica.	Acciones	Hacer
Agregación	Determinan si la decisión depende de una sola persona o de varias. Las reglas deben aclarar quién debe definir qué.	Situaciones de acción legislativa	Afectar conjuntamente
Información	Influyen en el nivel de información de los participantes	Obligación, permiso o prohibición de acceso a la información específica	Enviar o recibir
Pago	Asignan bonificaciones o sanciones externas por realiza acciones o por alcanzar determinados valores en el estado de resultados.	Reglas de salario por horas	Pagar o recibir
Alcance	Influyen en la variable de resultado	Normas sobre libertad académica .	Ocurrir

Fuente: (Ostrom 2015)

- Enfoque vertical: niveles de análisis operativo, de elección colectiva y de elección constitucional

El enfoque vertical del análisis de la reglas reconoce que las mismas se encuentran anidadas en un enfoque jerárquico. Los participantes en situaciones operativas se ven directamente afectados por las reglas operativas, mismas que se realizan en un contexto de elección colectiva estructurada por reglas de elección colectiva, mismas que se elaboran en una situación constitucional.