

## CONTENIDO

EDITORIAL  
Página 1

ENTREVISTA  
**Inseguridad vial: secuela de un sistema desorganizado**  
*Entrevista a Guillermo Abad*  
Página 2

**Control en el transporte: aspecto indispensable**  
*Entrevista a César Arias*  
Página 10

INTERNACIONAL  
**Abordando la seguridad vial desde una visión integral en Chile**  
*Andrea Betancourt*  
Página 3

TEMA CENTRAL  
**Un divorcio inconveniente: seguridad ciudadana y transporte urbano**  
*Juan Pablo Chauvin*  
Página 4

MEDIOS  
**Seguridad ciudadana y transporte urbano: aspectos aislados en la agenda mediática**  
*Jenny Pontón Cevallos*  
Página 12

POLÍTICA PÚBLICA  
**Transporte y seguridad ciudadana: intervenciones complementarias**  
*Alfredo Santillán*  
Página 11

SUGERENCIA  
Página 11

CORTOS  
Página 3



## ¿Accidentalidad vial o violencia urbana?

*Fernando Carrión M.*

La tasa de fallecimientos por accidentes de tránsito en el Ecuador está por encima de los 20 extintos por cada cien mil habitantes, lo cual significa que mueren en las calles y carreteras alrededor de 2.500 personas por año, una cantidad más alta que la de homicidios. ¿Estos fallecimientos pueden considerarse accidentes?

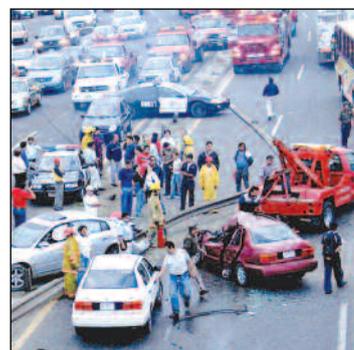
Si partimos de la definición de *accidente*, que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua (2001)<sup>1</sup>, debe ser entendido como un "suceso eventual que altera el orden regular de las cosas", podríamos convenir que la "accidentalidad vial" no corresponde a este caso, debido sobre todo a dos hechos centrales: a las condiciones en las que se produce (causalidad) y a la periodicidad de ocurrencia de la misma (recurrencia).

En tanto no son accidentes, lo más correcto sería tratarlos como parte de la violencia urbana y de la inseguridad en el ámbito específico de la transportación; es decir, que hay un tipo particular de violencia urbana que está vinculada al transporte. Por otro lado, la accidentalidad lo que hace es buscar "chivos expiatorios" (generalmente los conductores) para esconder los actores directos y la lógica profunda que este tipo particular de violencia tiene, presentándola como si fuera producto de la casualidad.

Dos hechos tienen que ver con este tipo particular de violencia: (i) por un lado, el crecimiento del parque automotor privado y el desarrollo tecnológico de esta industria (que le imprime más velocidad al automóvil), aspectos que han ido de la mano del aumento de la llamada "accidentalidad" vial. De allí que sea pertinente preguntarse: ¿Por qué se autoriza la venta de vehículos que desarrollan velocidades superiores a las permitidas por la ley? ¿Qué se hace para detener el crecimiento devastador del parque automotor? Devastador en términos de la contaminación ambiental, de la reducción de áreas verdes, del incremento del consumo de gasolina y del aumento de los "accidentes" que genera. (ii) Y por otro lado, el modelo de gestión del transporte urbano, el cual está sustentado en una combinación de un sistema semi-masivo operando al límite (trolebús), el peso que tiene el automóvil individual (privado) y, la alta informalidad en la producción del servicio de buses (semi-cooperativo); estos últimos operando en condiciones en donde no se respetan las paradas o los carriles de circulación, el chofer es explotado inmisericordemente y la cacería de pasajeros es insólita. En este modelo de gestión, los intereses están claramente presentes y representados, de tal manera que impiden cualquier modernización de la transportación.

La infraestructura deficitaria es también un elemento a tomar en cuenta: las paradas de buses son anti-técnicas, la señalización es precaria y compite con la publicidad, y los estacionamientos mayoritarios están sobre las vías. Asimismo la cultura del peatón es proclive, tanto que la mayor cantidad de víctimas —a diferencia de los países desarrollados— se produce fuera de los vehículos.

Sin duda que esta modalidad de la prestación del servicio lleva a la violencia, lo cual añade un problema más a los de accesibilidad, tarifas, velocidad y calidad de la transportación. Esta afirmación debe llevar a plantear políticas públicas de seguridad ciudadana en el ámbito de la transportación urbana.



Internet

<sup>1</sup> Real Academia de la Lengua (2001). Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Disponible en: [http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=accidente](http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=accidente)

## Inseguridad vial: secuela de un sistema desorganizado



Guillermo Abad  
Presidente Justicia Vial

### ¿Cuáles son los conflictos entre transporte urbano y seguridad ciudadana?

El gran problema del transporte urbano y de todas las modalidades de transporte en el país, es que existe una clara deficiencia empresarial en el sector; y eso genera una desorganización del mismo. Esta situación contribuye a que la seguridad del ciudadano —sea este usuario o peatón— se convierta en un gran problema para la ciudad, como consecuencia de la falta de visión empresarial de las cooperativas y compañías de transporte urbano e incluso de las otras modalidades. ¿Cuál es la causa y el origen de la desorganización empresarial? Hay una falta de políticas, programas y proyectos por parte del organismo controlador que en este caso es el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres, lo cual se da porque no existe una legislación para el transporte. Ahí radica entonces todo el problema, ya que esto último ocasiona desorganización empresarial que termina en un caos que conlleva inseguridad para el ciudadano. Esto desde el punto de vista del usuario o del peatón, e incluso, del propio conductor tanto del transporte público como privado.

### ¿Cuáles son los principales problemas que se evidencian de este conflicto?

A parte de la inseguridad del usuario del transporte público o del usuario del tránsito en la ciudad, está el excesivo tránsito que tenemos en las ciudades. Muchas personas desconocemos cuánto le significa a una ciudad mantener el tránsito; éste tiene varios factores dentro de su canasta de costos, entre estos está: la limpieza del aire, el consumo inadecuado o excesivo de hidrocarburos, mantenimiento de las vías y la hora-hombre (que es el tiempo perdido en el tránsito, por ejemplo, si un bus está mal estacionado, el vehículo que le sigue pierde dos segundos, el que está tercero pierde cuatro, y así sucesivamente). Toda esta canasta sumada se convierte en un cálculo geométrico y no aritmético; y eso, traducido a dinero, significa que la ciudad de Quito actualmente está perdiendo USD siete millones al año sólo por mantener el tránsito. Si el cálculo es geométrico, significa que el siguiente año va a perder USD 14 millones, y el próximo USD 28 millones. Esto a mí criterio es el principal problema de la ciudad, mucho más

que la basura o la delincuencia, porque ahora el tránsito está sirviendo como un mecanismo o herramienta para los delincuentes, quienes ahora roban o secuestran mientras estamos en un semáforo en rojo sin ánimo de ser pesimista.

El tránsito se está convirtiendo en caldo de cultivo para que la delincuencia empiece a formar mejores estrategias, y lo estamos percibiendo en los

trancones que tiene la ciudad. A lo que se suma todo lo que el país pierde por esa excesiva cantidad de tránsito, es un reto para las nuevas autoridades que van a ser elegidas, como el alcalde de la ciudad.

### ¿El tema de la accidentalidad sería la expresión máxima de estos problemas a falta de una ley que regule efectivamente el tránsito?

La accidentalidad vial es una consecuencia o resultado de la falta de organización del transporte; por ende, si no tenemos un buen tránsito no tendremos seguridad vial. De modo que, mientras no se pueda organizar el transporte para así mejorar el tránsito, la seguridad vial será vulnerable en nuestro país. En este sentido, el

índice de mortalidad o las estadísticas de accidentalidad vial son los indicadores que determinan el nivel de la seguridad vial de un país. Vale recalcar que en el 2006, el Ecuador fue el país de Sudamérica con el más alto índice de mortalidad. Esto se mide con dos indicadores *ranking*, que son: la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito vs. cada millón de vehículos registrados o matriculados dependiendo de cada país. Se compara estos dos indicadores y esto nos da el *ranking* de accidentalidad vial. El Ecuador en el 2006 tuvo 1801 muertos por cada millón de vehículos registrados - la tasa más alta de mortalidad de la región. Éste es un indicador de seguridad vial, que nos señala que las cosas en nuestro país no han estado bien. Según el Consejo Nacional de Tránsito, en ese mismo año el país perdió USD 575 millones por accidentalidad vial, es decir, cerca de tres veces más de la emergencia de inundaciones que estamos viviendo. Esto es algo de lo cual no nos damos cuenta porque lo hemos hecho una costumbre, hemos hecho de algo anormal, algo normal.

Creemos que uno de los mayores éxitos que Justicia Vial ha tenido es que la ciudadanía se ha empezado a enterar que morir en las carreteras del Ecuador o de cualquier país no es normal; es una

*La accidentalidad vial es una consecuencia o resultado de la falta de organización del transporte; por ende, si no tenemos un buen tránsito no tendremos seguridad vial. De modo que, mientras no se pueda organizar el transporte para así mejorar el tránsito, la seguridad vial será vulnerable en nuestro país.*



consecuencia de procesos que han sido viciados, más aún, cuando los accidentes de tránsito son prevenibles y totalmente predecibles. Si se lograra entender estas dos palabras: prevenible y predecible, la historia de accidentalidad en nuestra ciudad y en nuestro país sería otra.

Las secuelas que deja la accidentalidad vial en el país son extremadamente altas, y esas huellas también se ven reflejadas en las estadísticas de cuánto pierde el país anualmente. El que una persona se quede inválida se convierte en una carga para el Estado, el que una persona sea tratada en un hospital público por las heridas también le cuesta al Estado, de modo que si es que hay 13 mil accidentes de tránsito en el país, eso significa que tenemos 13 mil procesos legales, peritajes y juicios. Todo esto es un gasto para el Estado, lo que ha significado que en el 2006 hayamos perdido USD 575 millones en algo que es totalmente prevenible y predecible.

### ¿Cree que la nueva Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial sería la solución a este problema?

Sí, creo que esta ley va a ayudar muchísimo, porque organiza el transporte, el tránsito y dentro de esto, el juzgamiento de las multas y de las penas que se están tratando de manera técnica, porque actualmente el modo de juzgarlas es realmente injusto y en algunos de los casos hasta inconstitucional. Asimismo el proyecto de la nueva "Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial" está considerando el tema de la educación vial como una asignatura obligatoria en escuelas y colegios públicos y privados, pues la educación es un pilar fundamental para la seguridad vial.

Entrevista: Jenny Pontón

### EN CORTO

Durante el siglo XX murieron 35 millones de personas por accidente de tránsito a nivel mundial, de ellas ocho millones eran peatones; asimismo hubo 1.500 millones de personas que sufrieron lesiones (leves o graves) por esta causa. Los accidentes de tránsito son la cuarta causa de mortalidad en el mundo, por cada fallecido, hay siete personas gravemente heridas y 15 levemente lesionadas. Las accidentalidades de tránsito son una amenaza a la salud pública mundial.

Según informes realizados por la Unión Europea, es diez veces más seguro viajar en autobús que en auto particular y 20 veces más probable accidentarse en motocicleta que en automóvil, mientras los ciclistas y peatones son los más propensos a ser afectados por el tránsito que aquellos que se movilizan en auto.

Los accidentes y lesiones causados por el tránsito provocan costos sociales y económicos equivalentes al 1% del Producto Interno Bruto-PIB en los países de menores ingresos, el 1.5% en los países de ingresos medios y hasta el 5% en los de altos ingresos. Los costos a nivel mundial oscilan alrededor de los USD 518.000 millones, mientras en los países en vías de desarrollo representan USD 65.000 millones.

## Abordando la seguridad vial desde una visión integral en Chile<sup>1</sup>

Andrea Betancourt

En 1993, luego de que Chile experimentara un incremento en el número de accidentes, se creó la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET) como entidad responsable del estudio de la seguridad vial en el país y el diseño de políticas integrales que ayuden a prevenir y reducir los accidentes de tránsito. Esta comisión fue compuesta por un grupo interministerial de político-técnicos, carabineros de Chile, académicos y especialistas de transporte y seguridad. En este mismo año, se creó una Política Nacional de Seguridad de Tránsito (PNST), la cual fomentó la recopilación de información y medidas preventivas. Desde los años 80 hasta 1994, las muertes por accidentes de tránsito se habían elevado considerablemente, reportando los atropellos y las colisiones como los principales motivos, lo cual revelaba que el factor humano era el principal causante de estas muertes. Debido a esto, en el 2003 se calculó una pérdida económica de USD 600 millones que había afectado a 50.000 personas. No obstante, a pesar de haber obtenido estas alarmantes cifras, la seguridad vial no conformaba un aspecto prioritario de la agenda de seguridad ciudadana.

El CONASET se convirtió entonces en la entidad responsable de la medición del nivel de accidentalidad y de la formulación de políticas y medidas preventivas que disminuyeran los diversos "factores de riesgo". Su trabajo inició con la auditoría de la Policía Nacional de Tránsito y se desarrolla en cuatro campos: el área de gestión vial y espacios públicos, el área de servicios de transporte; el área de estudios de accidentes; y, el área de comunicación y ciudadanía responsable. La primera se encarga de formular reglamentos de señalización vial adecuada, de promover el retiro de obstáculos visuales, de realizar rigurosas auditorías de seguridad vial y de realizar estudios sobre velocidad - para crear políticas relacionadas con este aspecto. La segunda área se preocupa por mejorar la formación de conductores/as; de brindar seguridad en los vehículos, ciclovías y servicios de transporte, además de evaluar los proyectos de seguridad vial externos a la comisión. Esta área, entre sus varias actividades, ha creado una *política de fomento de modos no motorizados*, para mejorar las condiciones de movilización de peatones, ciclistas y ciudadanos en general. La tercera área mencionada estudia el fenómeno de la accidentalidad y su impacto en la ciudadanía y el país; se encarga de la investigación de factores viales, la identificación geográfica de accidentes de tránsito, la elaboración de un anuario de accidentes (con datos referentes al factor humano, al factor vehículo, ubicación, etc.) y la difusión del Seguro Obligatorio de Accidentes Personales (SOAP). Por su parte, el área de comunicación se encarga de fomentar el uso responsable del espacio público y de posicionar el tema de la seguridad de tránsito en la agenda pública; además, busca relacionar al CONASET con organismos y actores que puedan contribuir a la formulación de proyectos y soluciones frente a los problemas de tránsito. Esta área cumple con la importante tarea de socializar a la inseguridad vial como amenaza a la salud pública y de educar a la ciudadanía al respecto a través de campañas de difusión, seminarios, redes sociales y publicando información relevante en la red virtual.

Esta comisión fue exitosa en tanto que su desempeño redujo el número de accidentes de tránsito y muertes (causadas por los mismos) entre 1994 y el 2001. Vale recalcar que la eficiencia de la CONASET se dio gracias a un trabajo integral respecto al fenómeno de la accidentalidad - que aborda desde temas técnicos de señalización vial hasta el diseño de políticas y proyectos para promover modos de movilización alternativos al automóvil.

<sup>1</sup> CONASET (2004). *Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito. Cuenta Anual*. Santiago de Chile. (Marzo). Disponible en: [http://www.conaset.cl/cms\\_conaset/archivos/cuenta\\_anual.pdf](http://www.conaset.cl/cms_conaset/archivos/cuenta_anual.pdf)

# Un divorcio inconveniente: seguridad ciudadana y transporte urbano

Juan Pablo Chauvin<sup>1</sup>

## Introducción

Hablar de transporte urbano y de seguridad ciudadana es referirse a dos de los temas más importantes para el desarrollo de las ciudades medianas y grandes en cualquier lugar del planeta. Por esto, llama la atención que en el Ecuador el involucramiento de las municipalidades en estos ámbitos sea relativamente reciente. En el caso del transporte urbano las competencias de regulación y planificación del servicio han estado desde la década de 1960 a cargo del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre. En Quito, el municipio ha sido pionero en la descentralización de este ámbito, pero pese a que empezó a intervenir activamente desde la década de 1980, no asumió plenamente estas competencias hasta diciembre de 1995 gracias a la Ley del Distrito Metropolitano<sup>2</sup>.

En lo que respecta a la seguridad ciudadana, ésta se convirtió en un tema sobre el cual la ciudadanía exigía respuestas por parte de los gobiernos locales a partir de la década de 1990, y pasó a ocupar un lugar central en las agendas públicas locales en las disposiciones de la Constitución del año 1998 que faculta a los gobiernos locales a adoptar de manera autónoma medidas descentralizadas y en respuesta a una creciente demanda ciudadana, puso en marcha algunas iniciativas importantes entre las que destacan la creación del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, la instauración de la tasa de seguridad, la promoción de

veedurías ciudadanas, y una serie de medidas preventivas entre las que se destaca la regulación de horarios de expendio de bebidas alcohólicas. Adicionalmente, incorporó la temática como parte integral del Plan Equinoccio XXI, que orienta las políticas y acciones de la municipalidad (Pontón 2005: 8-9).

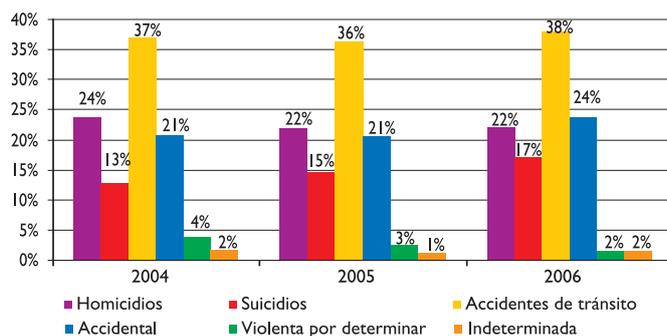
En el caso de Quito, la formulación y ejecución de políticas públicas municipales en estas dos materias se ha desarrollado por separado y de manera aislada, sin que surjan iniciativas que busquen abordarlas simultáneamente. Este artículo argumenta que esta situación refleja un “divorcio inconveniente”, no solo porque existe una cercana relación entre ambas temáticas, sino también porque pueden identificarse con claridad oportunidades para poner en marcha políticas e iniciativas que, de manera sinérgica, promuevan mejoras tanto en el ámbito del transporte urbano como en el de la seguridad ciudadana.

## Una relación estrecha

Muchos problemas de transporte urbano y de seguridad están íntimamente relacionados. Se trata de una relación de dos vías: por un lado, los déficit en el servicio de transporte en muchas ocasiones derivan en problemas de inseguridad, y por otro, la percepción de inseguridad afecta las posibilidades de desarrollo del transporte urbano, como se discute más adelante.

Esta relación tiene múltiples manifestaciones y la más evidente es la accidentalidad. Como se muestra en el gráfico No. 1, en los últimos años los accidentes de tránsito han sido la principal causa de muertes por causas externas en Quito, con una notable distancia de los homicidios y de otro tipo de muertes accidentales que ocupan el segundo y el tercer lugar. En gran parte de estos fallecimientos están involucrados vehículos de transporte público, ya sea por fallas mecánicas, o por comportamiento irresponsable de los conductores. Lo que resulta aún más grave, es que el total de fallecimientos por esta causa tiende a incrementarse y a mantener su importancia en relación a otras causas de muertes, como se evidencia en el gráfico No. 2. En otras palabras, los accidentes son y tienden a mantenerse como una de las fuentes de inseguridad más importantes en Quito, y los defectos en el ser-

Gráfico 1  
Muerte por causas externas (porcentajes)



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2008. Elaboración propia

vicio de transporte urbano constituyen una de las principales causas de este fenómeno.

Ahora bien, existen otros puntos de encuentro entre la problemática del servicio de transporte y la de la inseguridad ciudadana, que no son tan evidentes como el de los accidentes. Así, los estudios sobre la inseguridad ciudadana han hecho muy poco énfasis en el hecho que la infraestructura y los medios de transporte son con mucha frecuencia el escenario de episodios violentos. Como se muestra en el gráfico No.3, la mayor parte de delitos contra la propiedad se realizan en contra de individuos. Esto por lo general tiene lugar en espacios públicos, y una buena parte de los robos y asaltos suceden a bordo de unidades que transportan pasajeros, o en las paradas y terminales en las que los usuarios se concentran para acceder a este servicio.

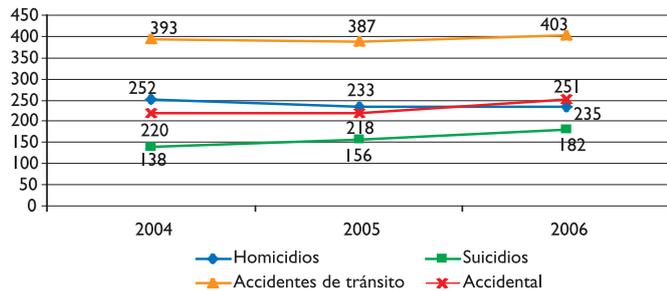
En suma, el servicio de transporte urbano genera en la ciudadanía una percepción de inseguridad en varias dimensiones. Por un lado, los autobuses de transporte colectivo son vistos como poco confiables, y causantes de frecuentes accidentes. Por otro lado, las estaciones de buses y trolebuses, y los vehículos como tales, son espacios en los que los robos y asaltos están a la orden del día. La utilización del servicio de transporte público, en consecuencia, es vista por muchos como una exposición a la violencia y la inseguridad.

Esto genera un preocupante efecto de "expulsión" de los usuarios del servicio de transporte. Un buen número de ciudadanos/as que preferirían utilizarlo si este fuese confiable y seguro, eligen en su lugar el automóvil particular. En otras palabras, para quienes pueden asumir los costos, el uso del transporte privado es no solo una respuesta a la inexistencia de un servicio de transporte público de calidad, sino también una reacción a la inseguridad a la que creen exponerse al utilizar dicho servicio. En cierta forma, los automóviles particulares son otra forma de huida y abandono del espacio público (Borja 2004: 21), el equivalente sobre ruedas a las urbanizaciones privada amuralladas y con accesos vigilados.

Una primera lectura podría interpretar esto como un fenómeno de exclusión social. El acceso a la seguridad ciudadana, al menos en lo relacionado con la movilidad, termina siendo restringido para aquellos quienes, por falta de recursos, solo pueden recurrir al servicio público. Sin embargo, la realidad es que usuarios/as del transporte particular se exponen también a otros tipos de inseguridad.

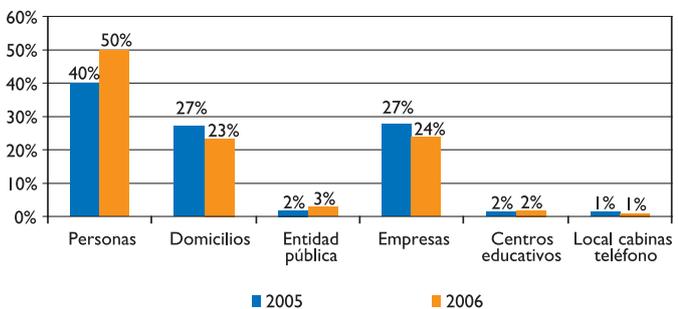
La violencia contra las personas se da también con mucha frecuencia mientras éstas circulan por la vía pública en automóviles privados. Además, los delitos contra los vehículos siguen siendo muy frecuentes. Como se hace evidente en el gráfico No. 4, este tipo de delitos se realizan en días y horas en los que el uso del automóvil particular puede ser reemplazado por el servicio de transporte colectivo. Mientras que en los fines de semana y en horas

**Gráfico 2**  
Total de muertes por principales causas externas



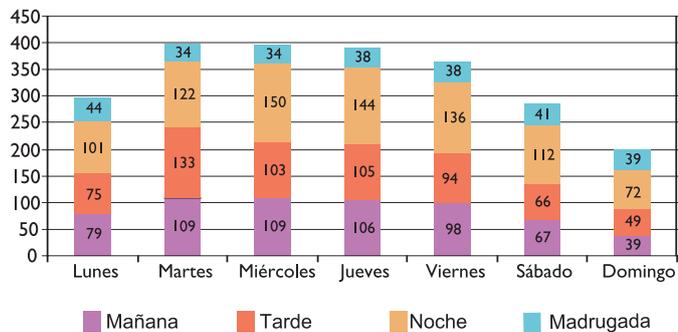
Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2008. Elaboración: propia

**Gráfico 3**  
Afectados por delitos contra la propiedad (porcentajes)



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2008. Elaboración: propia

**Gráfico 4**  
Delitos contra vehículos según día y clasificación horaria



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2008. Elaboración: propia

de la madrugada los delitos contra los vehículos se reducen drásticamente, en horarios de oficina y en horarios en los que las personas se movilizan entre sus hogares y sus lugares de trabajo estos eventos son mucho más frecuentes. Así pues, los problemas de inseguridad generados por el transporte urbano deficiente no llegan a compensarse, sino más bien a multiplicarse.

De esta manera, se configura un círculo vicioso que conecta el transporte público deficiente con la inseguridad ciudadana. La inseguridad causada o escenificada en el servicio de transporte "expulsa"

a una parte de sus usuarios/as potenciales hacia el uso de los vehículos particulares, y estos a su vez dan origen a nuevas formas de inseguridad. En este proceso se generan además otras externalidades negativas.

El exceso de transporte privado ocupa el espacio de las vías públicas, pues mientras en un automóvil particular el cupo máximo de pasajeros es de 5 personas, en el transporte público el cupo es de cuarenta, pese a que solamente ocupa el espacio equivalente a 2 automóviles. Con diez personas ocupando el mismo espacio que podría ser aprovechado por 40, no sorprenden los problemas de saturación de las calles y cada vez más largos tiempos de traslado, con las consecuentes pérdidas económicas.

Por otro lado, la reducción de la demanda potencial del servicio de transporte público limita sus posibilidades de mejora. En general, a mayor número de usuarios, mayores son las posibilidades de que el servicio pueda auto-sostenerse económicamente manteniendo las tarifas en valores reducidos. La inseguridad ciudadana no solo se alimenta de las deficiencias del transporte colectivo, sino que también contribuye a que éstas se mantengan.

En definitiva, el uso del vehículo privado que es en cierta medida estimulado por los problemas de inseguridad relacionados con el transporte público genera costos sociales mayores y alarga la lista de problemas que demandan respuestas concretas en términos de políticas públicas. Estos costos se suman a los que genera por sí misma la violencia y la inseguridad ciudadana, constituyéndose en una restricción importante al potencial de desarrollo de las distintas localidades (Buvinic et.al. 2002: 68).

### Causas y posibles salidas

¿Por qué el transporte urbano se ha constituido en una fuente de inseguridad? Al igual que los problemas de inseguridad ciudadana, los de transporte urbano pueden ser vistos como formas en las que se manifiestan conflictos sociales subyacentes. En el primer caso, la violencia es vista como la manifestación de tensiones producto de situaciones de inequidad que no encuentran otros canales de expresión (Carrión 2002: 16). En cuanto al transporte, existe una relación conflictiva estructural, que contrapone a los proveedores privados del servicio con los usuarios del mismo. Mientras para los transportistas esta actividad representa un negocio, que por ende está sujeto a la lógica de maximización de utilidades; para usuarios/as se trata de un derecho, cuya provisión a un precio y una calidad aceptables constituye una obligación del sector público (Chauvin 2007: 30).

En este contexto, se ha hecho evidente que el sistema legal e institucional no ha sido capaz de procesar plenamente los conflictos existentes. En

consecuencia, las discrepancias se resuelven por fuera de los mecanismos institucionales, a través de códigos y relaciones informales. En un régimen legal-democrático, es el Estado y sus normas las que resuelven, según criterios y procesos aceptados como legítimos por las partes sujetas a su regulación, las discrepancias de los distintos sectores. Sin embargo, cuando este rol no se cumple ya sea por ausencia o por "captura" del Estado, se instaura un régimen en el que la posición de "los más fuertes" se impone coercitivamente sobre la de los menos poderosos. En esta línea de razonamiento, gran parte de los problemas del transporte urbano (y lo mismo aplica al caso de la inseguridad en las ciudades) no son atribuibles a la conflictividad como tal, sino a la carencia de mecanismos institucionales que permitan procesar dicha conflictividad de manera pacífica (Carrión 2002: 27).

En las últimas décadas a nivel nacional los gremios de transportistas habían desarrollado una gran influencia en los órganos de regulación de este servicio, ya sea a través de su participación en el Directorio de la máxima entidad reguladora (el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre) o a través de efectivas medidas de presión (que han ido desde amenazas hasta bloqueos y paralizaciones). Los usuarios del servicio, por el contrario, al tratarse de un grupo difuso y sin mecanismos de representación no han encontrado formas adecuadas que les permitan hacer valer sus intereses y aspiraciones. En consecuencia, el Estado no ha podido cumplir el rol de legítimo procesador de los conflictos entre estos grupos, y los intereses de los primeros han terminado imponiéndose en la mayor parte de los casos.

Esta "captura del Estado" ha derivado en un déficit de regulación que a su vez ha contribuido al deterioro del servicio. Las reglas vigentes sobre temas como el uso de las paradas de buses establecidas, los niveles aceptables de contaminación ambiental, la vida útil permitida a los vehículos de servicio público, las rutas asignadas a este servicio, el otorgamiento de tarifas especiales para estudiantes y discapacitados, los estándares de seguridad para los pasajeros, e incluso las normas básicas de seguridad vial, han sido "flexibilizadas" por las instituciones reguladoras y su cumplimiento muy poco controlado por los organismos designados para el efecto.

La poca regulación del servicio ha agudizado los efectos negativos de una estructura productiva ya de por sí compleja y poco funcional. Tradicionalmente, el servicio de transporte público ha sido brindado por Cooperativas y Compañías que no han llegado a ser ni lo uno ni lo otro, en tanto la propiedad de los vehículos ha seguido siendo individual. Cada socio de la organización es propietario de al menos un vehículo, y sus ingresos dependen de lo que ese vehículo sea capaz de generar. Esto crea estímulos para la competencia entre miembros de una misma organización, la misma que fácil-

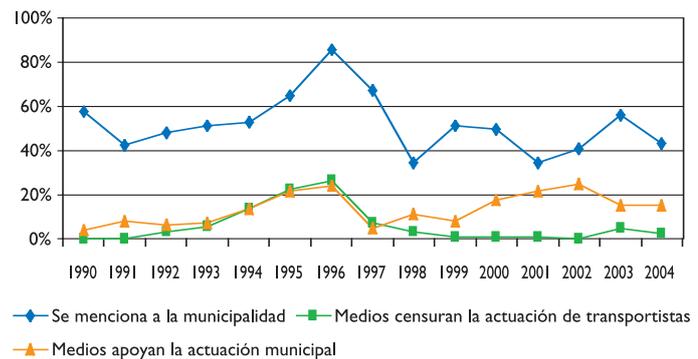
mente puede volverse desmedida, sin normas estrictas, y sin el debido control. A esto hay que añadir que por lo general quienes trabajan en los autobuses (conductores y controladores) han sido contratados "a destajo", es decir, han recibido como única paga un porcentaje fijo de los ingresos generados día a día.

En este contexto, sorprenden menos las agresivas carreras entre buses de transporte público que se observan a diario en muchas ciudades del país y que generan tantos accidentes y pérdidas de vidas. Pero los accidentes no son las únicas "externalidades negativas" generadas en la provisión del servicio. La contaminación por ruido y por emisiones de gases tóxicos es también un fenómeno recurrente, que se intensifica por la mala calidad de los combustibles que se expenden a nivel nacional. En la ciudad de Quito, factores como la altitud de la ciudad y su topografía (alargada, con pocas vías alternativas de circulación) también contribuyen al agravamiento del problema.

Las autoridades nacionales han ensayado desde la década de 1980 distintas soluciones frente a esta problemática, pero las mismas han sido aisladas y poco sostenidas. Sin contar con una política nacional de fomento al uso del transporte público, los dispersos intentos de mejora han dado pie más bien a problemas mayores. Por ejemplo, la creación de servicios "diferenciados" como el bus "ejecutivo" y el "solo sentados" contribuyeron al empeoramiento del servicio "popular" mientras los servicios especiales tuvieron una notable sobreoferta. Asimismo, el subsidio directo a los transportistas (creado durante el gobierno de Rodrigo Borja) se transformó en causa de amenazas y de paralizaciones preventivas por parte de los transportistas, quienes reclamaban incrementos y compensaciones por la permanente pérdida de valor de la moneda nacional, y los retrasos en el pago de los valores acordados.

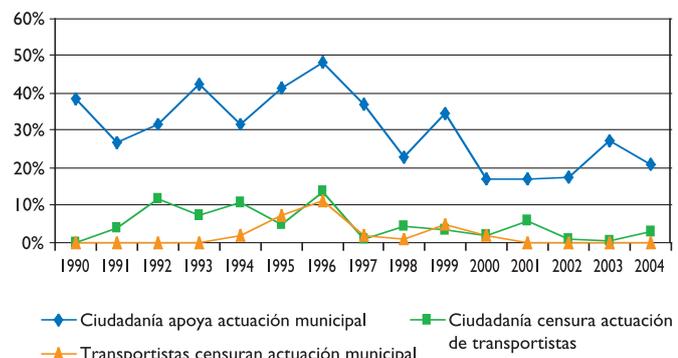
En Quito, sin embargo, la descentralización de la planificación y regulación del servicio de transporte urbano mostró ser una salida efectiva (y potencialmente replicable) a esta compleja situación. A mediados de la década de 1990 y gracias a la Ley del Distrito Metropolitano, la municipalidad asumió estas competencias y puso en marcha una serie de transformaciones que llevaron a una mejora drástica del servicio. Luego de fuertes confrontaciones con los gremios del transporte, el Cabildo se instituyó en el ente público que ejercía efectivamente la regulación en este ámbito, y al mantener su independencia de los distintos actores a quienes afectaban las regulaciones, estableció mecanismos para la expresión y resolución de las legítimas divergencias e intereses, tanto de los usuarios (acogiendo denuncias tanto personales como telefónicas de malos tratos e incumplimiento de regulaciones) como de los transportistas (reuniéndose con ellos regularmente para discutir sus puntos de vista y aspiraciones). Se mostró que las reformas eran posibles,

**Gráfico 5**  
Publicaciones de prensa referentes al transporte público 1990-2004



Fuente: Chauvin (2007)

**Gráfico 6**  
Opinión ciudadana sobre el transporte público, recogida en publicaciones de prensa 1990-2004



Fuente: Chauvin (2007)

y se sentó un precedente que, sin embargo, no ha sido aún cabalmente aprovechado por otros gobiernos locales.

### Mejoras y agenda pública

A nivel local, de manera aún más intensa que a nivel nacional, el desempeño de las autoridades está sumamente influenciado por la atención que prestan los electores a cada uno de los temas, y las expectativas de mejora generadas. Ahora bien, la atención de los electores no está puesta de manera simultánea sobre todos los problemas que atraviesa la sociedad ni sobre todas las políticas públicas del gobierno. Generalmente, tanto la ciudadanía como sus gobernantes otorgan prioridad a ciertos asuntos en detrimento de otros, lo que constituye la llamada "agenda pública", o puesto de otra forma, los "temas del momento", que reciben mayor atención y para los cuales la opinión pública espera solución de manera más urgente.

Conforme lo sugiere la teoría de la "agenda-setting" (o del "orden del día") por lo general los

medios de comunicación están en capacidad de fijar, o al menos de influenciar de manera significativa la agenda pública otorgando cobertura preferencial a ciertos temas en lugar de otros (Vallès 2000: 296). En consecuencia, la atención que le prestan los medios de comunicación a uno u otro tema puede ser tomada como un indicador del espacio que ocupa dicho tema en la agenda pública<sup>3</sup>. Los gráficos 5 y 6 presentan los resultados de un ejercicio en esta línea, que tomó como base las noticias sobre el transporte urbano publicadas por el Diario Hoy de Quito entre los años 1990 y 2004.

En primer lugar, el Gráfico No.5 muestra los totales de notas publicadas que relacionan a la Municipalidad de Quito con el problema del transporte urbano como porcentaje del total de publicaciones referidas a este servicio (línea superior en gráfico No. 5). Aquí se observa que hacia mediados de la década de 1990 este tipo de publicaciones se volvieron cada vez más frecuentes, hasta llegar a ser casi el 90% del total de publicaciones en marzo de 1996<sup>4</sup>. Luego de esta fecha su frecuencia fue disminuyendo, y se estabilizó alrededor del 50% luego de 1999. Esto sugiere que los medios de comunicación fueron disminuyendo sus demandas a la Municipalidad para implementar mejoras en torno al tema del transporte público.

En el mismo gráfico se muestra también cómo la prensa se posicionó (a través de sus editoriales y artículos de opinión) frente a la actuación de los dos actores principales confrontados en este proceso: los gremios de transportistas y la Municipalidad de Quito (línea intermedia y línea inferior respectivamente en gráfico No. 5). En este caso, es notable que mientras la oposición abierta a la mayoría de acciones de los gremios se mantuvo entre el 10% y el 20% a lo largo del período referido, el apoyo a las iniciativas del Municipio en torno al tema del transporte virtualmente desapareció a partir del año 2000. Ésta es una observación consistente con la anterior: si bien la discusión sobre el transporte urbano continúa, las expectativas puestas sobre la actuación municipal en este ámbito se redujeron.

Ahora bien, no solo la opinión de los medios influye en la agenda pública, sino también la de la ciudadanía en general. En el gráfico No. 6 se pretende dar cuenta de estas tendencias, al presentar la opinión de terceros recogida por la prensa. En concreto, se presentan las opiniones de ciudadanos/as a favor de la acción municipal en torno al transporte público como porcentaje del total de notas de prensa referidas a este servicio (línea superior en gráfico No. 6). Además, se muestran también en porcentajes las opiniones en contra de la actuación de los gremios del transporte (línea intermedia en gráfico No. 6).

En ambos casos, la tendencia es claramente decreciente luego del mes de marzo de 1996. Esto parece sugerir que, en términos generales, la opinión pública de la capital ecuatoriana ha otorgado

cada vez menos importancia al tema del transporte urbano y al rol de la Municipalidad de Quito en el tratamiento de sus problemas. Incluso los principales actores/as involucrados han reducido su perfil, como se infiere de la poca frecuencia con la que los gremios del transporte emitieron opiniones en contra de la actuación municipal (línea inferior en gráfico No. 6).

¿Cómo se explica esta pérdida de espacio del transporte urbano en la agenda pública quiteña? El panorama se aclara si se tiene en cuenta que, a partir de 1996, entró en pleno funcionamiento el servicio de transporte Trolebús, y que a éste le siguieron otras mejoras importantes al sistema de transporte público en la ciudad. Hacia finales de la década de 1990 el servicio había alcanzado niveles muy superiores al del resto de ciudades ecuatorianas, y otros ámbitos se volvieron "más urgentes". Puesto de otra forma, la opinión pública comenzó a dar más importancia a otras temáticas, entre las que destaca la de la seguridad ciudadana.

Lamentablemente, las mejoras del servicio de transporte impulsadas por la municipalidad también se redujeron. Mientras que a mediados de la década de 1990 los cambios sucedieron a un ritmo vertiginoso, hacia finales de la misma el ritmo disminuyó, y a inicios de los 2000 siguió decreciendo al punto que varios líderes de opinión ya hablan de un retroceso en la calidad del servicio. Paralelamente, en este último período fue cuando iniciaron las iniciativas de seguridad ciudadana de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, en respuesta a las demandas sociales, a los ofrecimientos de campaña y a la coyuntura política del país (Pontón 2005), desplazando la continuidad en el mejoramiento del transporte urbano sin vincular la intervención en estas dos competencias.

Así pues, bien puede decirse que el transporte urbano en Quito, en términos de agenda pública, ha sido "víctima de su propio éxito". Y como se discutió anteriormente, la falta de mejoras en este servicio trasciende el ámbito de la movilidad, generando muchos problemas adicionales, incluyendo mayores niveles de inseguridad ciudadana.

### Reflexiones finales

Visto en retrospectiva, el divorcio entre la seguridad ciudadana y el transporte público en Quito (en términos de la formulación de políticas públicas) parece haber sido contraproducente y contribuido a intensificar un círculo vicioso que empeora tanto las condiciones de inseguridad como las condiciones del servicio de transporte.

Al tratarse de dos fenómenos sociales que tienen múltiples superposiciones, las políticas públicas de ambos temas tendrían que guardar cierto nivel de alineamiento y complementariedad. Entre las políticas de seguridad ciudadana debería dársele un espacio importante al tema de transporte y segu-

ridad vial, y en el abordaje de los problemas de transporte urbano debería considerarse las contribuciones que pueden hacerse a la seguridad de ciudadanos/as.

Siendo este tipo de políticas "mixtas" o complementarias la propuesta fundamental de este trabajo, no puede pasar por alto el hecho de que, mientras la seguridad ciudadana sigue manteniendo un espacio destacado en la agenda pública de Quito, el transporte urbano ha perdido el importante espacio que tuvo a mediados de la década de 1990. Se impone entonces la necesidad de "re-posicionar" este tema en la agenda pública local, y despertar nuevamente el sentido de urgencia en la demanda de mejoras en este ámbito.

Ya se demostró hace más de diez años que la ciudadanía puede cumplir un papel fundamental en la generación de transformaciones profundas y duraderas de los problemas más importantes de la urbe. Se trata pues de echar un vistazo a lo aprendido, y hacer valer nuestra experiencia. 

## Bibliografía

- Borja, Jordi (2004). "Espacio Público y Espacio Político", en Dammert, Lucía (editora), *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Red I4, y Programa URB-AL.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter (2002). "La violencia en América Latina y el

Caribe", en Carrión, Fernando (editor), *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO, OMS/OPS.

Carrión, Fernando (2002). "De la Violencia Urbana a la Convivencia Ciudadana", en Carrión, Fernando (editor), *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO, OMS/OPS.

Chauvin, Juan Pablo (2007). *Conflicto y Gobierno Local: El Caso del Transporte Urbano en Quito*. Quito: FLACSO y Abya-Yala.

Pontón, Jenny (2005). *La Seguridad Ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: Modelos de intervención*. FLACSO, MDMQ. Documento electrónico,

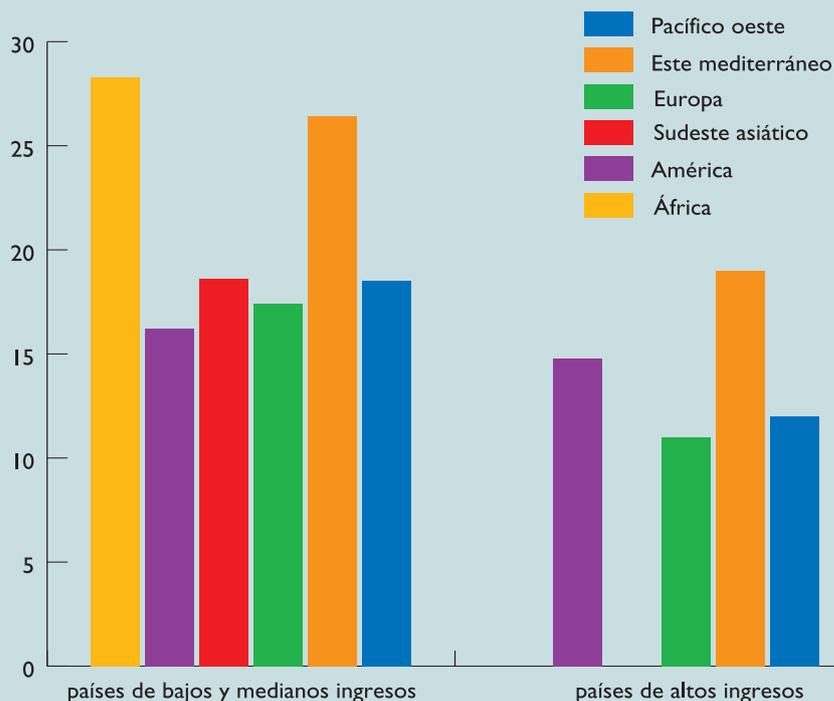
[http://www.flacso.org.ec/docs/modelosintervenc\\_j\\_ponton.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/modelosintervenc_j_ponton.pdf)

Vallès, Joseph (2000). *Ciencia Política - Una Introducción*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

## Notas:

- 1 BA en Sociología, BA en Economía, Master en Políticas Públicas con Mención en Gestión del Desarrollo. Actualmente se desempeña como asesor de Desarrollo Económico Territorial en la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ).
- 2 La Ley fue aprobada en 1993, publicada en el Registro Oficial No. 345 del 27 de diciembre de ese mismo año, y entró en vigencia desde 1994, pero las competencias relacionadas con el transporte no fueron plenamente transferidas al Municipio Metropolitano sino hasta fines de 1995.
- 3 Esto no quiere decir que aquí se asuma que la "opinión pública" es igual a la "opinión publicada", sino más bien que la segunda es un buen indicador de la primera, ya sea porque la refleja o porque influye significativamente en ella.
- 4 En esta fecha se dio la principal confrontación entre la Municipalidad y los gremios del transporte urbano, cuando estos últimos bloquearon la ciudad de Quito por cuatro días consecutivos como protesta frente a la salida de circulación de más de 1000 buses que superaban los 20 años de vida útil permitida, y frente al inicio de operaciones del servicio municipal de transporte urbano "Trolebús".

## Víctimas mortales del tránsito en las regiones OMS, 2002 (por 100.000 hab.)



Fuente: OMS (2004). Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito. Ginebra: OMS/Banco Mundial

## Control en el transporte: aspecto indispensable



César Arias  
Planificación de Transporte  
A&V Consultores

**¿Qué implica formular un plan de seguridad vial?  
¿Cómo debe ser abordado dentro del sistema de transporte?**

Un plan de seguridad vial debe estar inserto en la planificación del transporte, pues el concepto fundamental de la ingeniería de tránsito es que el viaje sea eficiente y seguro. Eficiente desde el punto de vista económico, ecológico y de seguridad de las personas. El tema de seguridad vial es central porque tiene como misión evitar muertos, heridos y daños materiales. Los gastos económicos que se suscitan por los accidentes son enormes, creo que en el Ecuador superamos los 1.000 muertos por año. ¿Quiénes son las personas que mueren? Normalmente aquellas que están en los grupos de riesgo, es decir entre los 18 y 25 años, que son las personas en las que la sociedad ha invertido y se encuentran listas para ser productivas. En términos económicos, toda esa inversión se pierde por los miles de personas que fallecen, y también por las horas y los días perdidos de aquellas personas que terminan heridas o que quedan lisiadas de por vida. Es un problema económico enorme por lo que hay que invertir en seguridad vial.

Esta seguridad tiene varios componentes: Por un lado, la ingeniería de tránsito (aquella que se encarga de señalizar adecuadamente), en la que hay que hacer estudios técnicos sobre la velocidad y evitar la invisibilidad en sectores riesgosos. Y por otro lado, la educación vial, donde el tema más importante es el control. En cualquier país del mundo, incluso en los más subdesarrollados, hay radares que controlan la velocidad; existen también dispositivos tecnológicos que toman la foto de las placas, es decir, son mecanismos donde ni siquiera se requiere la labor física de la policía. En este punto se habla de impericia, pues la mayor cantidad de accidentes son por esta razón. ¿Qué es la impericia? No existe una definición clara de ésta, pero yo pienso que se refiere al exceso de velocidad. Entonces, si la mayor causa de los accidentes está en la velocidad, lo más lógico es que la misma se controle. Si la policía logra estrictamente este aspecto estoy completamente seguro de que los resultados serán más efectivos que los miles de dólares que se gasta en campañas de educación. El tema de riesgo, por ejemplo, debe ser enseñado en las escuelas de conducción,

pero primero es indispensable educar a los instructores. Se han logrado esfuerzos importantes en las escuelas de conducción, pero hace falta reforzar la concienciación del riesgo.

**¿Piensa que el sistema de licencia por puntos puede ser efectivo en nuestro contexto?**

El tema del control es el más importante. Si mañana hay un excelente sistema de control, bien hecho, eficiente, con personas responsables, con una campaña de educación adecuada y buenos equipamientos, yo aseguro que de aquí a un año la gente se educa y el número de accidentes disminuye. No es cuestión de estar en un país subdesarrollado o no, cuando nosotros los ecuatorianos, salimos a los Estados Unidos, por ejemplo, nos volvemos respetuosos y educados, porque si no lo hacemos, nos cae una multa substancial. Es así que la licencia por puntos es un excelente sistema de control. En España acaba de reducir el número de accidentes en un 30%.

*El tema del control es el más importante. Si mañana hay un excelente sistema de control, bien hecho, eficiente, con personas responsables, con una campaña de educación adecuada y buenos equipamientos, yo aseguro que de aquí a un año la gente se educa y el número de accidentes disminuye.*



**¿El tema del sistema de transporte debe ser descentralizado?**

Sin duda. El tema del transporte tiene que ser tratado por las municipalidades, porque es demasiado complejo como para abordarlo desde el gobierno central. Los progresos más importantes hechos por Quito, Guayaquil y Loja se han dado porque la municipalidad ha tomado las riendas del transporte. Se ha demostrado que no es posible manejarlo desde el gobierno central. Esto ha sido un problema gravísimo de Latinoamérica, la ventaja es que el Ecuador tiene municipios grandes y eso le ayuda a tener una planificación comprensiva, integral. No hay duda al respecto. El gobierno central debe tener una política de transporte para todo el país en su contexto global, debe tener una definición clara de la operación del sistema interprovincial de carreteras, del fortalecimiento del sistema de aeropuertos. Su función es tener las directrices y elementos claves para ordenar el sistema en su totalidad, pero no puede dar el permiso de funcionamiento a la línea Iñaquito-Villafora, por dar un ejemplo. El que debe regular esto es el municipio, y sus autoridades tienen la obligación de hacerse cargo del tema, y más aún, hacer que éste funcione en su ciudad.

Entrevista: Andrea Betancourt

## LIBROS



OMS (2004). Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito: Resumen. Margaret Peden, et al. (editores). Ginebra: Organización Mundial de la Salud / Banco Mundial. 74 p.p. ISBN 92 4 359131 2

El informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito es el primer gran informe sobre esta cuestión publicado conjuntamente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial. Subraya la preocupación de ambos organismos por el hecho de que los sistemas de tránsito inseguros estén dañando gravemente la salud pública y el desarrollo mundiales. Sostiene que la cifra de lesiones causadas por el tránsito es inaceptable y en gran medida evitable. El presente resumen (totalmente en español) se dirige fundamentalmente a los responsables de las políticas y los programas nacionales de seguridad vial y a quienes están más en contacto con los problemas y necesidades en este campo a nivel local. Las opiniones y las conclusiones proceden del informe principal y los numerosos estudios a los que éste se remite (Fuente: OMS 2004). Publicación disponible en: ([http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/road\\_traffic/world\\_report/summary\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/world_report/summary_es.pdf))



Monclús, Jesús (2008). Planes Estratégicos de seguridad vial: fundamentos y casos prácticos. Madrid: Etrasa ediciones. 800 p.p. ISBN: 978-84-96105-90-4

El objetivo de este libro es contribuir a la mejora del conocimiento sobre la estructura y contenidos de los planes estratégicos de seguridad vial, tanto aquellos desarrollados dentro de España como a nivel internacional. Con ello se pretende poner al alcance de los responsables, gestores y técnicos de la seguridad vial una información que les resulte de utilidad en el desempeño de sus labores de lucha contra los accidentes de tráfico y, en última instancia, a la hora de enfrentarse al diseño, dirección o valoración de actuaciones coordinadas (planes) de seguridad vial (Fuente: [www.educacionvial.dgt.es](http://www.educacionvial.dgt.es)).

## PÁGINAS WEB

Consejo Nacional de Tránsito y Transportes Terrestres – Ecuador  
<http://www.cnttt.gov.ec/>

U.S. Department of transportation  
<http://www.dot.gov/index.cfm>

Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito - Chile  
[http://www.conaset.cl/cms\\_conaset/jsp/indice.jsp](http://www.conaset.cl/cms_conaset/jsp/indice.jsp)

Instituto Francés de Investigación en Transporte y Seguridad  
<http://www.inrets.fr/>

Observatorio Nacional de Educación Vial – España  
[http://www.educacionvial.dgt.es/dgt\\_informa/observatorio\\_seguridad\\_vial/index.htm](http://www.educacionvial.dgt.es/dgt_informa/observatorio_seguridad_vial/index.htm)

## Make Roads Safe Films

<http://www.makeroadssafe.org/multimedia/index.html>

## Investigaciones - Educación Vial

[http://www.educacionvial.dgt.es/dgt\\_informa/investigaciones/investigaciones.htm](http://www.educacionvial.dgt.es/dgt_informa/investigaciones/investigaciones.htm)

## Boletín Sociedad Sin Violencia. PNUD Salvador

<http://www.violenciaelsalvador.org.sv>

## Boletín + Comunidad + Prevención. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Chile:

<http://www.comunidadyprevencion.org/documentos.shtml>

## Revista Nueva Sociedad. Friedrich Ebert Stiftung Argentina:

<http://www.nuso.org/revista.php?n=207>

## DOCUMENTOS ON LINE

## Transporte y seguridad ciudadana: intervenciones complementarias

Alfredo Santillán

Desde el punto de vista de la epidemiología, la violencia es un problema de salud pública en tanto los ejes que la desencadenan son estructurales (factores de riesgo) y los efectos que genera (lesiones a la integridad de las personas) alcanzan niveles de propagación similares al comportamiento de las enfermedades (OMS, 2003)<sup>1</sup>. Desde esta óptica, hay una relación muy estrecha entre transporte y seguridad en tanto la accidentalidad de tránsito se mantiene como la primera causa de muerte externa en el Distrito Metropolitano de Quito-DMQ, por lo cual las políticas en seguridad ciudadana respecto al transporte deben plantearse, en primer lugar, insistir en el impacto de la accidentalidad de tránsito en los índices de mortalidad.

Sin embargo, frente a estas evidencias la cooperación entre gobiernos locales y policía parece diluirse (al menos en el DMQ), pues la intervención municipal en seguridad se centra en la dotación de insumos para el control anti-delincuencial y por ende es insignificante para atender la principal causa de muerte externa en el distrito. Aquí pesan sobremanera los conflictos y desfases sobre las competencias institucionales respecto al control del tránsito. Si bien existen esfuerzos valiosos como la revisión técnico-vehicular, estos no parecen suficientes para reducir la accidentalidad ni sus efectos, pues según la información disponible el factor humano es decisivo en los accidentes de tránsito en el país. ¿A quien le corresponde impulsar cambios en la "cultura vial" de la población? Posicionar el tránsito dentro de las formas de convivencia ciudadana puede contribuir

tanto al mejoramiento del transporte como de la seguridad pero requiere una disposición permanente a la implementación y continuidad por parte de las instituciones responsables.

Por otra parte, la inseguridad relacionada al transporte no se agota en el tema de la accidentalidad, pues existen vínculos estrechos entre estas dos problemáticas en temas como el crecimiento insostenible del parque automotor privado, la vulnerabilidad del transporte público y privado al delito predatorio, contaminación ambiental, aislamiento social, entre otros temas. En este sentido, la intervención en ambos ejes requiere el reconocimiento de estas imbricaciones; por ejemplo, mejorar la seguridad en el sistema de transporte público municipal y en los buses urbanos resulta un valioso incentivo para el uso de este servicio como alternativa al transporte privado. Para esto las estrategias de prevención situacional y reacción oportuna deben apuntar también al transporte y no únicamente a los espacios públicos y residenciales. El monitoreo constante de rutas y tiempos en los recorridos y la comunicación oportuna son intervenciones que favorecen la racionalización del transporte y al mismo tiempo la seguridad, no solo por reducir la oportunidad de cometer delitos sino también porque la percepción de inseguridad cambia favorablemente ante un sistema de transportación más regularizado.

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud (2003). Informe Mundial sobre violencia y salud. Washington: OMS

## POLÍTICA PÚBLICA

# Seguridad ciudadana y transporte urbano: aspectos aislados en la agenda mediática

Jenny Pontón Cevallos

**S**in duda los dos problemas más graves que enfrenta actualmente la ciudad de Quito y evidentemente otras ciudades del país, son el transporte urbano y la inseguridad ciudadana. Como lo explica el tema central de este boletín existe un divorcio en el tratamiento de estos dos

conflictos en términos de políticas públicas tanto a nivel nacional como a nivel local, ya que estos han sido abordados con perspectivas y medidas aisladas sin lograr articular las aristas que los vinculan de una manera integral. Así, el tema de la inseguridad en la movilidad y la transportación de la población es una consecuencia de la gran dificultad en la regulación del sistema de transporte público, el cual ha sido capturado por intereses particulares de quienes brindan el servicio a falta de una ley efectiva que norme y sancione la anomalías de este sector.



En este escenario, los medios de comunicación capitalinos, en especial la prensa escrita (según se puede apreciar en el artículo central) han influenciado este divorcio en las políticas municipales a través de la cobertura que han dado a uno y otro tema en las últimas dos décadas; pues en los años 90 proporcionaron mayor énfasis a la cuestión del transporte, y a partir del 2000 —una vez solucionado parcialmente el asunto a través del sistema trolebús— éste fue opacado por la seguridad ciudadana, siendo los medios de comunicación en uno de los actores

clave que ejerció presión para que el Municipio de Quito asuma esta competencia. De este modo, los problemas de transporte urbano pasaron a un segundo plano en la agenda mediática posicionando a la seguridad como un aspecto prioritario (con los consiguientes réditos económicos que esto implica).

Sin embargo, existen problemáticas de inseguridad que involucran a estos dos grandes temas (accidentes de tránsito, delitos en el transporte público, delitos contra vehículos privados, contaminación, entre otros) sobre las cuales los medios de comunicación no han informado integralmente, sino que por el contrario, desde siempre lo han hecho de manera separada, sin divisar que requieren soluciones inclusivas.

Así, en los últimos meses, conflictos de transporte urbano y seguridad ciudadana han cobrado gran relevancia mediática, abordados una vez más sin considerar la conexión entre estas dos temáticas. Aspectos como la puesta en marcha del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT); la elaboración de la nueva Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial por la Asamblea Nacional Constituyente; el hundimiento del anillo vial más importante de Quito (intercambiador de El Trébol), así como la ola de delitos efectuados por grupos de crimen organizado en Quito en marzo del 2008, han ocupado las primeras planas de los diarios quiteños, evidenciando claramente que estos dos asuntos constituyen las problemáticas más graves que enfrenta la capital.

En este sentido ¿Qué se espera para articular mediáticamente estos dos temas y proponer su atención como ya se lo hizo por separado y con gran incidencia en los 90 (transporte) y los 2000 (seguridad ciudadana)? Es cuestión de colocar el debate en la pauta diaria, pues la bisagra movilidad y convivencia pacífica son necesidades urgentes.

*...existen problemáticas de inseguridad que involucran a estos dos grandes temas (accidentes de tránsito, delitos en el transporte público, delitos contra vehículos privados, contaminación, entre otros) sobre las cuales los medios de comunicación no han informado integralmente...*



Director FLACSO: Adrián Bonilla • Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Fernando Carrión  
 Coordinadora del Boletín: Jenny Pontón • Tema central: Juan Pablo Chauvin  
 Colaboradores: Andrea Betancourt, Alfredo Santillán  
 Edición: Jenny Pontón • Diseño: Antonio Mena • Impresión: Ekseption