

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**ANALISIS DE LA POLITICA DE LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES Y
SU IMPACTO EN EL SECTOR TRANSPORTE DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO.**

CYNTIA ALEXANDRA VISCARRA ANDRADE

FEBRERO 2012

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**ANALISIS DE LA POLITICA DE LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES Y
SU IMPACTO EN EL SECTOR TRANSPORTE DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO.**

CYNTIA ALEXANDRA VISCARRA ANDRADE

ASESOR DE TESIS: DR. IVÁN NARVÁEZ

LECTORES: DR. TEODORO BUSTAMANTE

ECON. PATRICIO BAQUERO

FEBRERO 2012

DEDICATORIA

"En tiempos de cambio, quienes estén abiertos al aprendizaje se adueñarán del futuro, mientras que aquellos que creen saberlo todo estarán bien equipados para un mundo que ya no existe" Eric Hoffer.

AGRADECIMIENTOS

Desde lo profundo de mi corazón,
agradezco a la vida porque cada día nos regala una nueva oportunidad;
a mis padres por bendecirme con su amor;
a mis hermanos por ser amigos incondicionales;
a Mauricio por iluminarme con su alegría;
y al Dr. Iván Narváez, porque con su ejemplo me ha enseñado dos grandes lecciones:
ser comprensivo ante los errores y ser ineludables ante las metas.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	1
ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS.....	3
RESUMEN.....	5
Problemática y Justificación.....	5
Hipótesis y Objetivo de la Investigación.....	7
Estructura de la Investigación.....	7
CAPÍTULO 1.....	9
LA POLÍTICA DE LOS PRECIOS A LOS COMBUSTIBLES.....	9
Las Políticas Públicas.....	9
La Gobernanza.....	18
Los conflictos socioambientales y la renta de hidrocarburos.....	22
El conflicto social y la acción pública.....	25
La Gobernanza, el Estado y la coordinación de la acción pública.....	31
El Desarrollo Territorial.....	35
El Subsidio a los Combustibles.....	41
CAPÍTULO 2.....	52
POLÍTICA DE LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES Y SU IMPACTO EN EL SECTOR TRANSPORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.....	52
Marco Ético-Político e Institucional.....	52
Caracterización de la Oferta Pública desde las Estrategias de Intervención.....	57
<i>Definición del Problema: Relación entre los precios de los combustibles y el crecimiento del parque automotor.....</i>	<i>57</i>
<i>Etapas del Problema a nivel nacional: Relación entre el consumo de los combustibles subsidiados y el incremento del parque automotor.....</i>	<i>69</i>
<i>Etapas del Problema a nivel local: Relación entre el sector</i>	

<i>transporte, la movilidad y la contaminación el Distrito Metropolitano de Quito</i>	73
CAPÍTULO 3.....	89
ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO.....	89
Caracterización de la Oferta Pública desde las Estrategias de Intervención.....	89
<i>Expectativas del Cambio que se desea generar</i>	88
<i>Oferta Programática a Nivel Sectorial</i>	95
<i>Oferta Programática del Distrito Metropolitano de Quito</i>	100
Análisis de la Oferta Pública.....	115
<i>Coherencia entre los distintos niveles de intervención</i>	115
<i>Pertinencia entre el diseño operativo y las especificidades del problema</i>	113
<i>Suficiencia, Eficiencia y Eficacia</i>	115
Comparación de tendencias generales desde las Estrategias de Intervención...	116
<i>Oferta Programática a Nivel Sectorial</i>	116
<i>Oferta Programática del Distrito Metropolitano de Quito</i>	118
De las Políticas Públicas hacia la Gobernanza.....	119
CONCLUSIONES.....	126
BIBLIOGRAFÍA.....	130
ANEXOS.....	137

ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS

GRÁFICOS

Gráfico No.1:	Tipología de Políticas desde la Estrategia de Intervención	16
Gráfico No.2:	Tipología de Políticas desde su Modelo de Gestión	17
Gráfico No.3:	Participación del sector transporte en el consumo de productos petroleros 1996-2007 (103 TEP)	58
Gráfico No.4:	Precios de Terminal en USD/Galón 1993 – 2009	61
Gráfico No.5:	Consumo de barriles de gasolina despachados por Petrocomercial. Ecuador 2001-2010	65
Gráfico No.6:	Vehículos matriculados y consumo de gasolina	66
Gráfico No.7:	Vehículos matriculados por tipo de combustible	67
Gráfico No.8:	Importación de combustibles y lubricantes V.S. importación de equipos de transporte 1991 – 2010	69
Gráfico No.9:	Red vial del DMQ y sus áreas de influencia	75
Gráfico No.10:	Densidad de empresas en el DMQ	77
Gráfico No.11:	Desplazamientos motorizados al hipercentro	78
Gráfico No.12:	Incremento del gasto en sueldos del SPNF 1991-2010	80
Gráfico No.13:	Mapa de congestión vehicular	82
Gráfico No.14:	Tendencia de emisión de contaminantes del DMQ	85
Gráfico No.15:	Evolución de accidentalidad de tráfico en el DMQ	87
Gráfico No. 16:	Estructura Orgánica Funcional del DMQ 2011	101
Gráfico No. 17:	Tipología de la Política propuesta por el MCPEC desde la estrategia de intervención	117
Gráfico No. 18:	Tipología de la política propuesta por el DMQ desde la estrategia de intervención	119

TABLAS

Tabla No.1:	Dimensiones Estructurales del Conflicto Socioambiental	25
Tabla No.2:	Disposiciones Constitucionales relevantes para el caso	52
Tabla No.3:	Participación de los productos petroleros en el consumo de energía por fuentes primarias 1996 – 2007	57
Tabla No.4:	Monto de los subsidios a los combustibles para el sector	63

	transporte	
Tabla No.5:	Matriculación Anual Vehicular	65
Tabla No.6:	Aranceles a los vehículos híbridos en Ecuador, 2010.	70
Tabla No.7:	Impuesto a los vehículos motorizados terrestres	71
Tabla No.8:	Aranceles e impuestos a los automóviles, 2011.	72
Tabla No.9:	Tipo de vehículo y porcentaje de emisiones. DMQ, 2007	84
Tabla No.10:	Objetivos, políticas y metas del PNBV 2009	89
Tabla No.11:	Objetivos del PDOT Distrital y del PMM	92
Tabla No. 12:	Coherencia entre los distintos niveles de intervención	112
Tabla No. 13:	Análisis de pertinencia de las políticas públicas	114
Tabla No. 14:	Interacciones y lógicas racionales de los actores del caso de estudio	121

CUADROS

Cuadro No.1:	Grandes proyectos contemplados en el Plan Vial y su financiamiento	102
Cuadro No.2:	Inversiones requeridas para el SITQ	103
Cuadro No.3:	Monto de la tasa de congestión por tipo de vehículo	107
Cuadro No.4:	Resumen de instrumentos. Propuesta DMQ, 2010	109
Cuadro No.5:	Estructura del parque vehicular en el DMQ	110
Cuadro No.6:	Impacto anual de aplicación de tasas	110

FOTOGRAFIAS

Foto No.1:	Sistema ERP en Singapur	105
Foto No.2:	Sistema de telepeaje en Santiago de Chile	105

ANEXOS

Anexo No.1:	Balance Energético del Ecuador 1996 - 2007	137
Anexo No.2:	Participación del Sector Transporte en el total de energía consumida	138

RESUMEN

Problemática y Justificación

Desde 1972, año en el que Ecuador ingresó en la era petrolera, “el Estado ha tenido una influencia directa en el subsector petrolero a través del diseño y aplicación de políticas petroleras y macroeconómicas (tributaria, arancelaria, cambiaria y monetaria), así como a través de su capacidad monopólica de fijar los precios internos de los derivados de petróleo” (Falconí 1995:1).

Sin embargo, si bien el modelo de desarrollo y el bienestar social en el Ecuador se han basado en los ingresos petroleros, la evidencia empírica muestra que la dependencia del Ecuador tanto a nivel económico como energético a un recurso no renovable como el petróleo, se ha producido por la inexistencia de políticas públicas con bases y estrategias claras tanto a nivel energético, fiscal y ambiental.

A nivel energético, la dependencia del Ecuador a los combustibles fósiles ha crecido sosteniblemente llegando a ocupar el 85% de la oferta de energía primaria, con lo cual se ha incrementado también la vulnerabilidad del país (Ver Anexo 1). Paralelamente, existe un incremento sostenido de la participación en la demanda de energía por parte del sector transporte: creció de 42% a 51% desde 1996 hasta el 2007, con respecto al total de energía consumida (IEA, 2009) (Ver Anexo 2).

Otros datos demuestran que en el Ecuador, el sector transporte es el principal usuario de combustibles derivados de petróleo y aceites, representando en el 2007 el 60% del consumo total de productos petroleros (International Energy Agency, 2009).

En este contexto, cabe preguntarse: ¿han influido los subsidios a los combustibles a esta situación? Si la respuesta es sí, ¿cómo han influido los subsidios a los combustibles en el incremento de la demanda de energía por parte del sector transporte?

Estos no son cuestionamientos menores, si tomamos en cuenta la fragilidad fiscal, energética y ambiental a la cual nos ha expuesto el mantenimiento de los subsidios.

El subsidio a los combustibles representó en el 2007 el 95.8% de los ingresos petroleros del Gobierno Central y el 64.3% de sus gastos de capital devengados. En el 2008 el gasto del Gobierno Central en Salud y Educación alcanzó 0.8% del PIB nominal mientras que el subsidio fue de 3.7 del PIB nominal. Para finalizar, la construcción del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair requiere de US\$ 1.979 millones de

financiamiento, un monto equivalente al 40% del subsidio a la importación de derivados erogado por el Estado en los años 2007-2009 (MCPEC, 2010:10).

Por otra parte, el sistema de transporte y movilidad del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra próximo al colapso, a lo cual se suma la consecuente degradación ambiental por contaminación atmosférica y ruido cuyos efectos en la población todavía son desconocidos y recién están empezando a estudiarse.

Se calcula que el parque automotor en el DMQ se incrementa anualmente en 40.000 vehículos. La tasa de motorización se ha incrementado en un 24% durante los últimos años, desde 145 vehículos por cada mil personas en el 2003 hasta llegar en el año 2007 a 180 vehículos por cada mil personas. De mantenerse esta tendencia, en el año 2025 se estima un promedio de 590 vehículos por cada mil habitantes (EMMOP-Q, 2008-19).

Actualmente, la repartición modal de transporte en el DMQ se encuentra en el orden del 73% para el transporte público y del 27% para el transporte individual. En el transporte público se incluyen los desplazamientos realizados en transporte escolar y en el transporte individual se consideran los desplazamientos en taxis (ECCO, 2011: 75)¹.

No obstante, los desplazamientos en transporte público están disminuyendo a una tasa promedio de 1.4% anual, mientras que los viajes en transporte individual crecen en esa misma proporción. Con esta tendencia, se estima que para el 2025 el 60% de los viajes se realizarían en transporte individual y el 40% en transporte público (EMMOP-Q, 2008-17). Ante este escenario, se prevé que la sobreocupación de la red vial sea insostenible en el mediano plazo.

Pero, ¿Qué factores explican el acelerado crecimiento del parque automotor en el Distrito Metropolitano de Quito? ¿Tienen relación los fenómenos constatados en el sistema de transporte y movilidad del DMQ relación con los subsidios a los combustibles?

La presente investigación buscar ser un aporte dentro de la discusión de este impostergable problema de política pública, y cuyas causas raíces se encuentran tanto en la esfera nacional como en la dinámica local.

¹ Como podemos observar, los sistemas de transporte no motorizado en el DMQ son prácticamente inexistentes, por lo que deben ser desarrollados.

Hipótesis y Objetivos de la Investigación

La hipótesis de esta investigación es que la política de precios de los combustibles en el Ecuador, al no tener fundamentos económicos, sociales, y menos aún de sostenibilidad energética, ha generando un consumo elevado e ineficiente de derivados de petróleo, específicamente de gasolina y diesel para transporte terrestre, lo cual a su vez ha incentivado el aumento del parque vehicular no eficiente en el país, y especialmente en el Distrito Metropolitano de Quito, generando problemas sociales como contaminación por emisiones y por ruido, congestión vehicular, así como el desvío de inversión que debería ser destinada a proyectos de transporte y movilidad más eficientes.

Los objetivos de esta investigación son:

1. Construir y analizar el marco ético, político e institucional en el cual se formula la política de precios de los combustibles en el Ecuador.
2. Analizar la relación existente entre los precios subsidiados de los combustibles y el crecimiento del parque automotor.
3. Analizar las fuerzas motrices y presiones que condicionan la situación actual y las tendencias del sector transporte en el Distrito Metropolitano de Quito.
4. Analizar las propuestas de política pública realizadas por el Gobierno Central y por el Municipio en base a la metodología de Análisis de las políticas públicas del Sistema Integrado de Evaluación de Intervenciones Públicas de Chile.
5. Obtener conclusiones y recomendaciones bajo un enfoque de Gobernanza Democrática.

Estructura de la Investigación

Esta investigación se encuentra dividida en tres capítulos. El primer capítulo busca sentar las bases teóricas para el análisis del caso de estudio. En él, se presentarán diferentes abordajes teóricos relativos a las políticas públicas así como las metodologías de mayor relevancia en el campo académico para su evaluación. Posteriormente, se desarrollará el concepto de gobernanza y expondrá una justificación teórica para la intervención protagónica del Estado en la política energética. A continuación, se examinarán las bases teóricas de los conflictos socioambientales y su relación con los estilos de

gobiernos de los países petroleros. Y finalmente se profundizará en el concepto de desarrollo territorial.

El segundo capítulo analizará el caso de estudio utilizando la *Metodología de Análisis de Políticas Públicas del Sistema Integrado de Evaluación de Intervenciones Públicas de Chile*. Se iniciará por identificar el marco ético – político e institucional que enmarca el análisis del problema de investigación, para luego profundizar en el estado de la situación actual. Para ello, se evaluará la existencia o no, de justificaciones económicas, sociales o ambientales que sustenten a nivel nacional la utilización de subsidios; y si éstos cumplen los principios económicos básicos de transitoriedad, focalización, eficiencia y factibilidad económica.

Posteriormente, se examinará si los precios subsidiados incentivaron comportamientos de consumo inadecuados, y se identificará si estos comportamientos han producido externalidades negativas en el sector de transporte a nivel nacional y específicamente en el Distrito Metropolitano de Quito. Para complementar este análisis, se estudiarán las fuerzas motrices y presiones existentes en el Distrito Metropolitano de Quito, para así configurar de manera más completa el escenario actual y el tendencial, sobre los que se fundamenta el análisis de las políticas propuestas, que serán desarrolladas en el Capítulo 3.

En el tercer capítulo se analizarán las ofertas de política pública propuestas por el Gobierno Central y por el Municipio del DMQ. A nivel programático, se profundizará sobre los ejecutores, el ámbito de intervención, la identificación de la población objetivo, los criterios de focalización propuestos, las metodologías y técnicas de intervención, y su temporalidad. Posteriormente se analizará la coherencia y pertinencia de las políticas propuestas, para luego hacer una comparación de las tendencias generales que presentan, desde la óptica de sus estrategias de intervención. Finalmente se realizará un análisis de las políticas públicas bajo un enfoque de Gobernanza Democrática.

CAPÍTULO 1

ELEMENTOS CONCEPTUALES

Las Políticas Públicas

Las políticas públicas son una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas (Reyes et al., 2009). Así, “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992: 89).

El análisis de las políticas públicas es una disciplina aplicada de la ciencia social que usa múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información pertinente para una política, información que pueda ser empleada en los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción (Dunn, 1981, pag. 115 citado en Meny y Thoenig, 1992:86)

El análisis de las Políticas Públicas nutre la ciencia de la Administración Pública, la cual “tiene por objeto analizar cómo se ejerce el poder para transformar la sociedad” (Brugué,1995:320-8). Desde esta perspectiva, las políticas públicas centran su atención en la actuación de los poderes públicos, en los productos de esa actuación y en los procesos por los cuales se generan y desarrollan resultados e impactos en la sociedad (Brugué,1995:320-8).

La Administración Pública es por su propia naturaleza, un ámbito de estudio multidisciplinar: se ejecuta mediante leyes, por lo que se relaciona con el derecho; actúa a través de personas y organizaciones, por lo que se conecta con el mundo de la gestión; tiene como objeto la sociedad y por tanto, se aproxima a las preocupaciones sociológicas; y finalmente, tiene que ver con el poder, por lo que nos remite al ámbito de la política (Brugué, 1995: 318-8).

Existen diferentes aproximaciones teóricas relativas a las políticas públicas, mismas que pueden estar clasificadas en tres grandes grupos: modelos pluralista-racionalistas, modelos burocrático-estatales y neocorporativistas e institucionalistas (Reyes et al., 2009).

Los modelos pluralista-racionalistas consideran a las políticas públicas como “una respuesta a las demandas sociales que se generan, y a las organizaciones

administrativas como instrumentos que reaccionan ante tales demandas a través del suministro de políticas que satisfagan las necesidades sociales²” (Reyes et al., 2009). El modelo burocrático-estatal centra su análisis en el papel de los burócratas y los expertos, concibiéndonos como élites que controlan las estructuras estatales³. Mientras que los modelos corporativistas e institucionalistas reinsertan al Estado como el elemento principal del análisis de las políticas públicas (Reyes et al., 2009).

Esta investigación se fundamentará en la perspectiva institucionalista debido a que, el modelo paradigmático, jurídico e institucional adoptado en Ecuador ubica al Estado en el centro de la formulación de las políticas de precios de los combustibles, así como del transporte y la movilidad.

Ahora bien, para analizar una política pública se requiere de la distinción entre dos componentes: el ‘análisis de políticas’ que consiste en la identificación de alternativas y de los efectos que éstas pudieran producir, y el ‘diseño de políticas’ que consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los instrumentos que permiten alcanzar el objetivo propuesto.

El análisis de políticas permite una aproximación desde dos ópticas diferentes: la formación del proceso de políticas desde una concepción global, compleja y sin límites claros en las etapas de este proceso (desarrollado por Charles E. Lindblom), y el enfoque que separa las fases del proceso con la finalidad de proceder a un estudio independiente de cada etapa (desarrollado por Harold Lasswell), siendo esta última acepción la de mayor influencia en el análisis de las políticas públicas (Reyes et al., 2009).

La presente investigación adoptará la perspectiva de Lasswell como método de análisis de políticas públicas, por lo que a continuación se procederá a describir algunos de los enfoques con mayor influencia dentro de esta vertiente, con el fin de que parte importante de su instrumental, sea aplicado posteriormente en el análisis del caso de estudio.

² Dos expresiones teóricas a destacar dentro de este enfoque son: la teoría del *public choice*, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la *teoría de la racionalidad limitada* que reconoce las limitaciones existentes en el acceso a la información y en la capacidad de elección. (Reyes et al., 2009).

³ Dentro de este enfoque se incluye el neomanagerismo o neweuberismo, el neomarxismo y el estructuralismo” (Reyes et. al., 2009).

Una de las acepciones más generalizadas sobre el análisis de las políticas públicas es la del ciclo, misma que establece al menos seis pasos por los cuales transita el proceso de conformación de las políticas públicas: 1) la identificación del problema; 2) su posicionamiento en la agenda política; 3) la formulación de la política; 4) la aprobación de la legislación o de los reglamentos para su implantación; 5) la puesta en práctica de la política por los funcionarios o ejecutores y 6) la evaluación de los resultados. A partir de esta última etapa se reinicia el ciclo en la medida que surgen nuevos problemas relacionados con la política escogida (Kelly, 2003:63-3).

Sin embargo este es un complejo proceso en el cual intervienen diversos actores cuyos intereses, poder y ubicación es necesario entender, y en donde la correlación de fuerzas dentro de cada etapa marca de forma significativa los resultados del proceso.

Identificación de un problema y su posicionamiento en la Agenda:

El contexto histórico y social otorga estructura y significado a lo que estamos haciendo. En consecuencia, no es suficiente con que un problema sea importante para que sea seleccionado como un problema a ser atendido (Laws y Hajer, 2006:411-19).

Además de la restricción presupuestaria, existen al menos dos características que los problemas deben presentar para formar parte de la agenda: tener un alto nivel de consenso en cuanto a su atención (por lo que ningún político se atrevería a ignorar la opinión pública en casos como estos), y que exista un grupo de promotores que gocen de un alto nivel de influencia o poder para colocar el problema en la agenda (Kelly, 2003:67-3).

Formulación de la Política Pública:

La política pública es la ‘respuesta’ que se formula ante un problema público. Es un proceso de experimentación y debate sobre cuáles acciones darán resultados satisfactorios ante problemas complejos (Kelly, 2003:69-3).

Pero, ¿quién formula las políticas públicas? Teóricamente se asevera que son expertos en el tema a tratar, los que proponen las soluciones de acuerdo con los criterios de racionalidad, sujetos a los recursos disponibles y según las especificaciones técnicas del caso. Estos ‘tecnócratas’ forman parte de la burocracia de las instituciones públicas creadas para responder a las necesidades de un sector específico. Sin embargo, es muy

común que organizaciones con intereses particulares ofrezcan proyectos de política pública para que sean considerados por el gobierno (Kelly, 2003:70-3).

En consecuencia, una política pública requiere ser considerada contra otras opciones y medidas en cuanto a sus impactos relativos, en términos de “eficiencia (¿cuánto cuesta?), eficacia (¿se cumplirán los propósitos?) y justicia (¿se beneficiarán las personas idóneas?, ¿se distribuirán los costos de manera equitativa?)” (Kelly, 2003:69-3).

Aprobación de la legislación o reglamentos para su aprobación:

Más allá de las constituciones, las leyes son el mecanismo básico para fijar los lineamientos de las políticas públicas que han sido determinados en el proceso de discusión entre los expertos y los grupos de interés. En este sentido, el conjunto de reglas formales de un país constituyen un momento específico en el ciclo de las políticas públicas: el momento en que se adopta una senda de política (Kelly, 2003:71-72,-3).

La mayoría de leyes provienen del Poder Ejecutivo, quien presenta sus propuestas de ley al Parlamento para dar cumplimiento a los programas que desea implantar. El Ejecutivo tiene la ventaja para esta labor en cuanto dispone de una gran burocracia especializada conocedora de los problemas a tratar y que está al servicio del gobierno de turno, obligado a cumplir con sus promesas electorales y a satisfacer las demandas de los ciudadanos (Kelly, 2003:73). Sin embargo no es menos importante la influencia que diferentes grupos puedan ejercer durante la elaboración de los *reglamentos*, puesto que son los instrumentos donde el impacto real de la ley se revela, dado que norman su aplicación.

Implementación de la política por los funcionarios o ejecutores:

No obstante a la intención expresada en una ley, ésta tiene que pasar por muchas etapas en las burocracias públicas para poder ser implementada. Las burocracias pueden constituir barreras infranqueables para que se alcancen los fines de la legislación, ya sea porque no están de acuerdo con la política o porque tienen intereses propios diferentes a ella (Kelly 2003:76-77, -3).

Lipsky (1980) fue más directo e indicó que las decisiones de las burocracias de los niveles jerárquicos más bajos, las rutinas por ellos establecidas y los dispositivos que crearon para manejar las incertidumbres y la presión del trabajo, se convierten efectivamente en la política pública que se lleva a cabo. Así, Lipsky trató de explicar por qué las organizaciones suelen actuar de forma contraria a sus propias reglas y objetivos, observando cómo las reglas son experimentadas por los trabajadores en la organización y a qué otras presiones están sujetos (Laws y Hajer, 2008:411-19).

Estas visiones dan cuenta de la alta complejidad y distancia existentes entre la intención con la que fue formulada la política y los resultados de su implementación real.

La evaluación de los resultados:

Wildavsky expandió la tarea de evaluación más allá de las meras mediciones de los resultados para pasar al análisis de sus causas. En este nuevo dominio, la línea base marcada por los objetivos son re-esculpidos en la escena de la implementación y el implementador se convierte en una fuente de nueva información (Laws y Hajer, 2008:410-19).

La evaluación constituye el primer paso hacia la formulación de la siguiente agenda de políticas públicas, cuando se evidencia que no se han cumplido los objetivos o cuando se muestra que se está a las puertas de nuevos desafíos (Kelly 2003:78, -3).

Para que la etapa de evaluación sea fructífera, Kelly (2003) sugiere incorporar la evaluación como una parte integral de la política desde su diseño inicial; designar un evaluador independiente de la unidad ejecutora; y eliminar las restricciones en el acceso a la información acerca de los programas públicos, transparentando la información hacia la sociedad civil (Kelly, 2003:78-79,-3).

Otro enfoque de relevancia a este respecto es la Metodología de Análisis de Políticas Públicas del Sistema Integrado de Evaluación de Intervenciones Públicas de Chile, el cual busca determinar el grado de correspondencia existente entre los principales problemas identificados que afectan a la población objetivo de la política, las estrategias elegidas para dar respuesta a sus necesidades y los resultados obtenidos a partir de estas acciones, abordando esta problemática desde dos perspectivas: las estrategias de intervención y los modelos de gestión.

Esta perspectiva supone que la elaboración de políticas públicas parten de la construcción de una caracterización inicial, de antecedentes basados en la recopilación que coadyuven a construir el marco ético – político que orienta la política bajo estudio, mediante la identificación de evidencias que den cuenta del grado de prioridad gubernamental y sectorial al tema⁴, así como de principios y criterios de gestión definidos para el diseño e implementación de la política (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000: 6-8).

La siguiente etapa es la caracterización de la oferta pública, en donde los programas/proyectos/acciones son considerados como unidad de análisis, en la medida en que “a través de éstos es posible establecer las características de las estructuras más distintivas de la oferta como tal”. En esta etapa se caracteriza a la oferta desde el punto de vista de *las estrategias de intervención* y de *los modelos de gestión* (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000:12).

Las *estrategias de intervención* se relacionan a la visión de futuro, indicando cuál es la nueva situación a alcanzar, los cambios que se espera generar en la población objetivo y los medios escogidos para lograr esos resultados. Por otra parte, el *modelo de gestión* corresponde al nivel institucional en que inscribe una intervención, es decir, el marco regulador y normativo que otorga atribuciones y responsabilidades a los agentes institucionales que participan en la intervención y que establece los mecanismos a través de los cuales debe operar un programa o proyecto (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000:12).

Los componentes analíticos de las *estrategias de intervención* son: i) la definición del problema (esta definición determina la estrategia de intervención); ii) la identificación de la etapa del problema en la que se desea intervenir (dado que las opciones de intervención y los costos alternativos varían si la intervención es ex ante, durante o ex post); iii) los cambios que se desea generar (debido a que todos los elementos de la política se diseñan en función del objetivo que orienta la intervención); iv) la población objetivo (diferenciándola de la población objetivo de la población que

⁴ “Existen políticas explícitas, diseñadas como tales y consolidadas en un documento oficial de forma expresa. En otros casos, existen políticas implícitas que se han formulado a partir de la creación de una determinada institucionalidad. Revisar las leyes que dan origen a estas instituciones permite darse cuenta de los elementos de política que se tuvieron en cuenta para su creación y funcionamiento” (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000:8).

efectivamente es beneficiaria de la estrategia, para lo cual se debe definir la forma en que los programas consideran a las personas que son tributarias de sus acciones); v) ámbito de intervención (identificación de la posición de los beneficiarios a nivel individual, familiar, escolar, comunitario, etc.); vi) los criterios de focalización (mediante el diseño de requisitos que deben satisfacer los beneficiarios); vii) designación del ejecutor de la intervención (mediante la definición de las responsabilidades y del grado de incidencia de este agente sobre el diseño de la política); viii) la oferta programática (determinación del beneficio o servicio que se entrega a la población objetivo); ix) metodologías y técnicas de intervención; y x) la temporalidad de la intervención (el tiempo de permanencia de los beneficiarios en un programa) (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000:13-18).

Desde la aproximación de los *modelos de gestión*, los componentes analíticos son: i) la institucionalidad (donde se ejecutan las funciones de diseño, implementación, gestión y evaluación de la oferta; aquí se trata de verificar el nivel de correspondencia entre el tipo de oferta y la institución que la lleva a cabo); ii) participación institucional (quién otorga qué servicios o qué beneficios, determina si un programa es sectorial, multisectorial o intersectorial); iii) coordinación (grado de interacción que los distintos actores e instancias mantienen en distintas etapas del proceso de intervención); iv) nivel político-administrativo (los niveles de desconcentración y descentralización); v) recursos⁵ (instrumentos de inversión, modalidades de asignación, administración de los recursos y traspaso de recursos al nivel ejecutor); vi) fiscalización y control (los agentes que son responsables de fiscalizar y controlar las consecuencias que esto tiene para la gestión programática); vii) modalidades de acceso a los programas (mecanismos de focalización e instrumentos disponibles para calificar a los beneficiarios); viii) Monitoreo y Evaluación de los programas (su presencia o ausencia puede determinar el diferencial cualitativo entre una y otra oferta) (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000:19-23).

En base a los elementos de la caracterización de la oferta, la tercera etapa corresponde al análisis de la oferta pública. Este análisis se realiza mediante la evaluación de cinco criterios: *coherencia* (grado de correspondencia lógica que existe

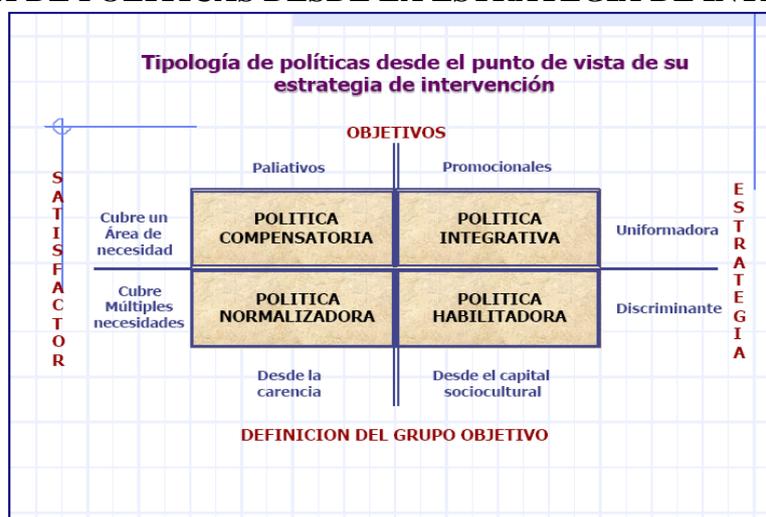
⁵ Se refiere no sólo a los recursos financieros, sino a los recursos humanos, al tiempo que involucra la implementación y los recursos institucionales.

entre los distintos niveles de intervención); *pertinencia* (grado de adecuación que existe entre un factor operativo cualquiera y las especificidades del problema); *suficiencia* (en qué medida el conjunto de acciones que el programa está llevando a cabo está beneficiando a la población objetivo); *eficiencia* (la medida en que la administración del programa potencia el rendimiento de los recursos y se refleja en los resultados y productos obtenidos); y *eficacia* (la medida en que los objetivos se han alcanzado) (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000:26-32).

Finalmente se realiza una comparación de las tendencias generales de la oferta bajo análisis, para lo cual se generan tipologías de política en base a los componentes analíticos de las *estrategias de intervención* y de los *modelos de gestión*.

Desde la perspectiva de las *estrategias de intervención*, la identificación de las tendencias de la política, parte de las siguientes definiciones: i) si los objetivos de la política son paliativos (asistenciales) o si son promocionales (de inversión social); ii) si los satisfactores (beneficios o servicios) cubren un área de necesidad o múltiples áreas de necesidad; iii) si la definición del grupo se realiza desde sus carencias o desde sus potencialidades (capital sociocultural); y iv) si la estrategia es uniformadora (es decir que promueve la integración de la población objetivo dotándole de un beneficio universal, como la educación) o es discriminante (discrimina positivamente a los sujetos que atiende). Mediante estos criterios se obtiene la siguiente tipología gráfica: (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000:41-48).

GRAFICO No. 1
TIPOLOGIA DE POLITICAS DESDE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCION



Fuente y elaboración: Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000

Así, la Política Compensatoria tiene objetivos paliativos, define a los grupos desde sus carencias, sus satisfactores cubren una sola área de necesidad y su estrategia es uniformadora; mientras que la Política Habilitadora tiene objetivos promocionales, su definición del grupo objetivo es desde el capital sociocultural, sus satisfactores cubren múltiples áreas de necesidad y su estrategia es discriminante.

Desde la perspectiva de los *modelos de gestión*, las políticas se caracterizan de acuerdo a cuatro criterios: si la institucionalidad es sectorial, multi o intersectorial; si las políticas diseñadas se originan desde la oferta (desde el beneficio a entregarse) o desde el grupo objetivo; si la implementación de la oferta es regular en el sector o si estas acciones se originaron para atender un problema o grupo específicos; y si el espacio en que los beneficiarios acceden a la oferta programática es central o está descentralizado. Mediante el relacionamiento de estos criterios o variables se obtiene el siguiente esquema. (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000:34-40):

GRÁFICO No. 2
TIPOLOGIA DE POLITICAS DESDE SU MODELO DE GESTIÓN



Fuente y elaboración: Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000.

Así, la Política Tradicional es sectorial, se ejecuta de forma central, tiene una oferta regular (constante) y se diseña desde la oferta. La Política Dirigida atiende a un solo sector, se ejecuta de forma central, tiene una oferta dedicada (focalizada) y se diseña desde las características del grupo. La Política Estratégica es multisectorial, se ejecuta

descentralizada o desconcentradamente, su oferta es regular y se diseña desde la oferta de beneficios que se busca entregar. La Política Localizada es multisectorial, su ejecución es local, su oferta está focalizada y se diseña desde las características del grupo objetivo. Cabe mencionar que ninguno de estos tipos es mejor que el otro; su conveniencia depende del tipo de problema y de la situación en la que se desea intervenir.

La Gobernanza

Si bien la formulación de las políticas públicas y su implementación tienen como actor principal al Estado, el éxito en la consecución de los objetivos planteados no depende de él, sino de las relaciones de gobernanza existentes. En consecuencia, es imprescindible conceptualizar la relación existente entre la gobernanza y las políticas públicas.

La gobernanza se puede definir como “un sistema de regulación, resultado de los esfuerzos de intervención de los actores sociales, políticos y económicos en la actividad de gobernar y en la definición de las reglas y de los instrumentos de gobierno” (Fontaine y Velasco, 2009:7) o de forma más sencilla, la gobernanza atañe a la “regulación de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los actores económicos” (Fontaine y Velasco, 2009:2).

De acuerdo a la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la gobernanza designa “el arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero⁶, promoviendo el sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y la economía” (Fontaine, 2010: 90).

En este punto cabe mencionar su diferencia y relación con el concepto de ‘governabilidad’, tan acuñado en América Latina. La gobernabilidad designa “el equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado) para responderlas de manera efectiva y eficaz” (Camou 2001, citado en Fontaine y Velasco, 2009:2).

Por tanto, en el análisis de política pública, interactúan dos categorías que abordan dos problemas distintos: aquellos que atañen a las estructuras democráticas, normas e instituciones que enmarcan la acción de gobierno y forman la base de

⁶ Énfasis añadido por la autora de esta investigación.

legitimidad del Estado (problemas de gobernanza) y aquellos que atañen a las interacciones entre los actores sociales y políticos (problemas de gobernabilidad) (Fontaine y Velasco, 2009:2-6). Desde la óptica de las políticas públicas, esta distinción “permite separar los problemas relativos a las normas e instituciones en las que se elaboran, ejecutan y evalúan las políticas públicas, de las interacciones entre los actores sociales, económicos y estatales” que las reciben (Fontaine y Velasco, 2009:6).

Por otra parte, el análisis de las relaciones que se desarrollan entre el Estado, los actores sociales y económicos, así como la forma en que el Estado las asimila, dan paso a tres estilos de gobernanza: *gobernanza centralista o dirigista* (cuando el Estado mantiene el control y centraliza la toma de decisiones), *gobernanza multinivel* (característico de los procesos de descentralización y desconcentración de poder y los procesos de integración regional) y *gobernanza en redes* (característico de la cooperación entre el Estado y los actores privados) (Fontaine y Velasco, 2009:12).

La *policy network* o política de redes analiza las instituciones formales y las relaciones informales creadas entre el gobierno y otros actores, y cómo estas interacciones se estructuran en base a creencias compartidas e intereses comunes respecto de la elaboración de la política pública y su implementación. Esta vertiente asume que los actores son interdependientes y que la política emerge justamente de esta interacción entre ellos (Rhodes, 2006:425-426-20).

Kickert, Klijn y Koppenjan identificaron tres aproximaciones para manejar las redes desde el sector público: la instrumental, la interactiva y la institucional. La aproximación *instrumental* se basa en cómo los gobiernos buscan ejercer su legítima autoridad alterando las relaciones de dependencia⁷. El enfoque de la *interacción* se centra en el manejo basado en la negociación en lugar de la imposición jerárquica. Y el enfoque *institucional* hace énfasis en las reglas y estructuras en las cuales la interacción tiene lugar (Rhodes, 2006:432-433-20).

Ahora bien, si se analiza a la gobernanza desde el punto de vista de la delegación de competencias por parte del Estado, se obtienen las siguientes categorías de análisis:

⁷ Painter, Rouse and Isaac-Henry (1997) concluyeron que algunos de los instrumentos que las autoridades locales pueden utilizar son: conducir una auditoría a las agencias relevantes, elaborar un mapa estratégico con las relaciones clave, identificar de dónde proviene los recursos de las organizaciones clave e identificar las limitaciones de su influencia (Rhodes, 2006:433-20).

gobernanza jerárquica (característica de los gobiernos dirigistas), *la gobernanza autónoma* (característica de la administración empresarial) y *la co-gobernanza o gobernanza colaborativa* (opuesta a la gobernanza jerárquica). (Fontaine y Velasco, 2009:11).

Esta última modalidad fue estudiada por John Donahue y Richard Zeckhauser (2006), quienes analizaron las formas de colaboración público – privadas a las que denominaron *collaborative governance* o gobernanza colaborativa, a la que definieron como “la persecución de los objetivos públicos seleccionados autoritariamente por medios que incluyen el comprometimiento de esfuerzos conjuntos y la distribución de la discrecionalidad, con actores externos al gobierno” (Donahue y Zeckhauser, 2006:497-24).

Esta ‘distribución de la discrecionalidad’ es la que distingue a la gobernanza colaborativa de la simple subcontratación y de las acciones filantrópicas, ya que cada actor participa en la definición no sólo de los medios por los cuales se alcanzará un objetivo, sino también en los detalles del objetivo en sí mismo (Donahue y Zeckhauser, 2006:497-24).

Donahue y Zeckhauser (2006) identificaron seis dimensiones por las que la gobernanza colaborativa puede ser evaluada. Éstas son: formalidad de la colaboración, duración de largo plazo, focalización de la colaboración, diversidad de los participantes, estabilidad derivada de la compartición de objetivos e intereses, y participación en la discrecionalidad de las decisiones (Donahue y Zeckhauser, 2006:509-24).

La gobernanza colaborativa parece ser la tendencia más compartida en el mundo desarrollado y en ciertos países en vías de desarrollo, y entre los motivos del involucramiento del sector privado en las misiones públicas se encuentran: la necesidad de recursos, la productividad del sector privado y la legitimidad de llevar una acción compatible con los intereses sociales del sector que representan. Sin embargo, este involucramiento trae riesgos, como el debilitamiento del control central, mayores gastos generados por errores de la predicción de la productividad del sector privado⁸,

⁸ Este fenómeno se explica al menos por tres motivos: por costos de transacción no calculados, por el debilitamiento del control central produce mayores costos en la definición de las misiones, o porque los actores privados explotan los recursos de su socio público (Donahue y Zeckhauser, 2006:508-24).

vulnerabilidad de la reputación del Estado y disminución de la capacidad estatal en su acción directa (Donahue y Zeckhahser, 2006:507-508-24).

El *enfoque neoinstitucional* de la gobernanza incluye un debate histórico sobre el rol de la gobernanza en la democracia. Según esta corriente, el sistema de gobernanza afecta a la historia debido a que produce cuatro efectos en la sociedad: desarrolla las identidades de ciudadanos y grupos; desarrolla capacidades para que la ciudadanía, los grupos y las instituciones desempeñen una acción política adecuada; desarrolla explicaciones para los eventos políticos; y desarrolla un sistema político adaptativo que toma en cuenta la evolución de las demandas y del entorno (Fontaine, 2010: 115).

Históricamente se pueden distinguir cuatro programas para la gobernanza democrática. La agenda minimalista, cuyo principal objetivo es reducir la ineficiencia en el mercado. La agenda distributiva, que busca corregir las inequidades en la distribución de la riqueza, coadyuvando al desarrollo humano y al bienestar público. La agenda desarrollista, que trata de crear una sociedad justa en base a valores y hábitos democráticos. La agenda estructuralista, que orienta la gobernanza hacia la construcción de estructuras administrativas que respondan a las demandas políticas. Y el enfoque neoinstitucional de la gobernanza, que combina elementos de estos cuatro programas para definir las instituciones públicas y la agenda de la gobernanza democrática (Fontaine, 2010: 116).

Por su parte, la *Gobernanza Ambiental* ha despertado un creciente interés en la literatura de las ONG y de los organismos internacionales preocupados por la compleja relación entre la humanidad y el medio ambiente. Ello, surge por la irrupción de nuevos actores no estatales y de nuevas demandas cada vez más globales, como la protección de los espacios naturales y la lucha contra el cambio climático (Fontaine, 2010: 98).

Este enfoque analiza las reglas de toma de decisión, la forma en que los actores que tienen acceso a la información y participan en los procesos, la inclusión de nuevos actores y las decisiones mismas. Asume que la articulación entre varios niveles de responsabilidad y de compromiso es crucial para determinar la eficacia de la gobernanza (Fontaine, 2010: 98).

Para muchos autores, la gobernanza ambiental se inscribe cada vez más en un acervo de medidas asumidas desde el nivel internacional denominado “régimen ambiental internacional”. Éste, es un “sistema horizontal de reglas, procedimientos de

toma de decisión y programas de acción, que dan lugar a prácticas sociales, atribuyen nuevos papeles a los participantes en estas prácticas y regulan sus interacciones” (Fontaine, 2010: 98-99).

Para los Estados que firman estos documentos, si bien las políticas ambientales siguen siendo de su exclusiva competencia, éstas responden cada vez más a preocupaciones y procesos globales de toma de decisión. Así, muchos de los principios emergentes en la legislación internacional, tienen una creciente incidencia moral en los temas ambientales y en la “buena gobernanza” a nivel local (Fontaine, 2010: 99).

La *Gobernanza Energética* se define como un sistema de coordinación relacionado con políticas públicas de producción y consumo de energía. Este concepto permite comprender la evolución el papel del Estado bajo la creciente incidencia de las organizaciones internacionales, los poderes locales y las organizaciones no gubernamentales en el sector, teniendo en consideración los cambios que se llevan a cabo en los niveles transnacional, nacional y local, en la configuración del programa y en los estilos de política (Peters y Pierre, 2000: 84 - 90).

El sistema de gobernanza energética, es el dispositivo institucional y legal que enmarca las políticas energéticas nacionales y los intercambios económicos, e incluye dentro de su ámbito de acción a regímenes más específicos como los reglamentos ambientales y los reglamentos de consulta previa a las poblaciones.

Los conflictos socioambientales y la renta de hidrocarburos

Los conflictos socio-ambientales relacionados a las actividades hidrocarburíferas, pueden ser analizados al nivel micro por la ecología política de los conflictos, aunque bajo ciertos límites metodológicos relacionados principalmente al análisis de las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía. Para superar estos límites, se puede sacar provecho de los aportes de la sociología política y de las teorías de la gobernanza, para configurar una “sociología de los conflictos ambientales” (Fontaine, 2010:35).

Estos conflictos muestran que la captación de la renta petrolera y su distribución siguen siendo el objeto de grandes pugnas entre los diversos sectores. El aporte de la economía de los recursos naturales al estudio de estos conflictos radica en haber identificado el impacto de la renta en la creación de comportamientos “predadores” en

los Estados de los países ricos en recursos naturales, debido a una menor presión para hacer coincidir los intereses del Estado con aquellos de la población (Auty, 2001 citado en Fontaine, 2010:38).

Los “estados petroleros” utilizan dos mecanismos de distribución: el proteccionismo a las industrias nacientes (que en el caso de Ecuador estuvo influenciado por el Modelo de Sustitución de Importaciones) y la creación de empleos públicos. Ambos mecanismos crean dificultades para pasar de una economía rentista a una productiva, debido a que en el primer caso, las industrias no maduran o demoran varias décadas en hacerlo, y en el segundo caso porque crea desequilibrios en el mercado de trabajo a causa del incremento de los salarios urbanos (Fontaine, 2010:38). Este último factor, como veremos más adelante, ha afectado el mercado de transporte en el Distrito Metropolitano de Quito debido al incremento del ingreso disponible de los capitalinos, que en su mayoría, se emplean directa o indirectamente en el Estado.

Por otra parte, el exceso de gasto producido crea una inercia en la demanda que prolonga los elevados niveles de gasto público y prepara las condiciones de desequilibrios macroeconómicos (Fontaine, 2010:38).

Algunos autores desarrollaron la idea de que la abundancia de petróleo conlleva a cinco tipos de efectos perversos para la democracia: gasto público excesivo, falta de efectividad en la política fiscal, formación de grupos de presión y de captación de los recursos estatales, creación de regímenes totalitarios y postergación de los esfuerzos necesarios para la modernización de la economía (Ross, 2003 citado por Fontaine 2010:39). Cabe resaltar estos son factores observables en el desarrollo de la historia económica, política y social de nuestro país, con los correspondientes matices locales.

Empero de ello, los principales límites de la economía de los recursos naturales dentro del análisis de los conflictos socioambientales, derivan de que se describe a los conflictos como una mera lucha por el acceso a recursos escasos, minimizando su dimensión ética y su aspecto puramente ambiental (lo que Fontaine llama “reduccionismo economicista”). En el caso de la ecología política, su limitación subyace en que hace hincapié en las causas de los conflictos por sobre sus efectos y modalidades de resolución duradera y equitativa, sin explicar el entramado de las lógicas racionales en juego (Fontaine 2010:39-40).

El aporte de la sociología política dentro del análisis de los conflictos socioambientales radica en que, si bien toma en cuenta los impactos ambientales, sociales, culturales y económicos de estos conflictos, recalca que su desarrollo y resolución provienen de la relación de fuerzas desiguales, (territoriales pero a la vez multinivel) y que conllevan un potencial político de transformación social (Fontaine 2010:48).

El análisis de las dimensiones transnacionales de los conflictos socioambientales permite evidenciar la acción de las “redes de defensa” o de las “estructuras comunicativas”, que se esfuerzan por incidir en la política pública de un determinado país a través de campañas de apoyo o de presión. En consecuencia, la incidencia política de los actores locales, pasa por una internacionalización de sus demandas para luego volver al ámbito nacional y obligar al Estado a modificar su política. Sin embargo, el éxito de estos cometidos depende de factores institucionales y políticos locales, de la aceptación de las normas legales internacionales por parte del Estado, de la existencia de un movimiento local dotado de un alto nivel de organización y de la capacidad nacional para el procesamiento de las demandas sociales (Fontaine 2010:51’52). Este aspecto es de gran importancia para el caso de estudio, debido a la injerencia que han tenido agrupaciones internacionales como “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos - CGLU” y “Gobiernos Locales por la Sustentabilidad- ICLEI” en la Agenda Política del Distrito Metropolitano de Quito.

Finalmente, la sociología política de los conflictos socioambientales se interesa por las interacciones entre los actores sociales, estatales y económicos, y cómo estas interacciones producen resultados por distintos medios, que van desde arreglos informales o amigables, reformas institucionales o legales, o bien producen una crisis de la gobernabilidad democrática. En este contexto, conflictos ambientales no son sino un medio para publicitar y politizar problemas locales, incrementar la capacidad de incidencia de los actores sociales sobre las políticas públicas, crear espacios de participación, instaurar instrumentos de coordinación, control y seguimiento, o reformar éstos últimos; lo cual evidencia el potencial político de transformación social que conllevan estos conflictos (Fontaine 2010:48).

El conflicto social y la acción pública

Los actores de un conflicto socioambiental se enfrentan a partir de racionalidades distintas y representaciones del mundo antinómicas, que pueden derivar en confrontaciones o en esquemas de cooperación, dependiendo del momento y el lugar en el que se desarrollan.

En un Estado de derecho, la esfera pública se divide en dos grandes espacios: la sociedad civil (que procesa y organiza las necesidades expresadas por la sociedad en su conjunto) y el sistema institucional (que delibera sobre las decisiones tomadas por los actores políticos). Cuando las decisiones tomadas en el sistema institucional responden a las necesidades sociales, son validadas; caso contrario, pueden surgir desacuerdos y hasta conflictos (Fontaine 2010:55-56).

En los conflictos socioambientales se observa que la complementariedad o no entre el sistema institucional y la sociedad civil, depende de la interacción de cuatro campos estructurales: el político, el económico, el social y el ético. El sistema institucional articula el campo político y el campo económico, mientras que la sociedad civil articula el campo social y el campo ético. Cada campo es el lugar privilegiado de acción de un actor estratégico que actúa de acuerdo a una racionalidad propia; ésta condiciona su visión del mundo, sus valores morales y sus demandas (Fontaine 2010:56-57).

TABLA No. 1
DIMENSIONES ESTRUCTURALES DEL CONFLICTO SOCIOMBIENTAL

	CAMPO			
	Político	Económico	Social	Ético
Actor	Estado	Empresas	Organizaciones	Comunidades locales
Lógica racional	Instrumental burocrática	Instrumental crematística	Instrumental movilizadora	Orientada por valores
Proyecto	Unidad territorial nacional	Libertad de inversión	Democracia participativa	Desarrollo sostenible
Apuesta de conflicto	Institucionalización de los arreglos	Resolución al menor costo	Consulta y participación	Identidad y estilo de vida

Fuente y Elaboración: Fontaine, 2010.

El Estado sigue una lógica burocrática, su poder descansa en el monopolio de la fuerza y en la mediación institucional de las relaciones interpersonales a través del orden y la regulación de las conductas. Las empresas siguen una lógica de acumulación que busca la maximización de los beneficios y la minimización de los costos; la legitimidad de su

poder se ampara en un contrato. Las organizaciones sociales y las ONG siguen una lógica de movilización en función de objetivos y fines políticos; regulando las relaciones entre las comunidades y el individuo con los actores del sistema político y económico. Las comunidades locales siguen una lógica ética que busca la defensa de una identidad colectiva; esta lógica regula las relaciones interpersonales en base al parentesco, la religión, el idioma, etc., (Fontaine 2010:57-58).

Dos de estos actores persiguen un proyecto de largo plazo: el Estado, que busca la unidad del Estado-nación y del territorio nacional; y las comunidades que buscan la defensa de un estilo de vida particular, asociado a la identidad y a un espacio de vida (llámese hábitat o territorio). Por otra parte, dos actores persiguen proyectos a corto y mediano plazo, respectivamente: las empresas, que busca maximizar los beneficios al menor costo en el menor tiempo posible; y las organizaciones, que buscan incrementar la participación y la incidencia de la sociedad civil en la los procesos de toma de decisiones de los actores estatales y económicos (Fontaine 2010:58).

En el contexto del caso de estudio, cabe profundizar sobre el papel protagónico que ha tenido el movimiento ecologista como una de las organizaciones de la sociedad civil con mayor injerencia en la política pública, y en la legislación ambiental y participativa en el Ecuador.

Dos hitos caracterizaron al ecologismo a nivel internacional: la toma de conciencia por parte de los actores sociales e institucionales sobre los riesgos transfronterizos relacionados con el medio ambiente a finales de los años setenta, como la contaminación y la desaparición de especies animales y vegetales; y la toma de conciencia a nivel internacional de los efectos del cambio climático y la importancia de los combustibles fósiles en la emisión de gases de efecto invernadero (Le Treut y Jancovici, 2004, citado en Fontaine 2010:61-62).

La emergencia política sobre cambio climático se creó sobre un discurso universalista y legitimador, en base a la difusión de científicos y activistas que asociaron la protección del medio ambiente con la supervivencia de la humanidad. Una de las instancias clave dentro de este proceso fue la creación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), mismo que buscó crear objetivos internacionales para la disminución de emisiones de GEI (gases de efecto invernadero) y en el cual Ecuador participa como parte de los países No

Anexo I. Este doble efecto de difusión política y convergencia de intereses, modificó el papel de la cooperación internacional en el ámbito del medio ambiente y del desarrollo sostenible⁹, y tuvo consecuencias en el papel de los movimientos ecologistas en la elaboración y ejecución de las políticas públicas a nivel local (Fontaine 2010:62).

De acuerdo al *análisis cognitivo de las políticas públicas*, las políticas públicas son el espacio donde las sociedades definen su relación con el mundo y con ellas mismas, a partir de la construcción de categorías de percepción denominadas “referenciales” globales o sectoriales. Un referencial es una representación de la realidad construida por los actores; una imagen dominante y negociada del grupo hegemónico. Su construcción permite a los actores públicos y privados incidir en la elaboración de la agenda política, al convertir problemas de la sociedad en problemas públicos, dando lugar a la acción del Estado. En este sentido se podría analizar la creciente preocupación por el medio ambiente como el surgimiento de un nuevo referencial global: la sustentabilidad (Fontaine 2010:81).

Dos décadas de conflictos por las actividades petroleras han influenciado el movimiento ecologista ecuatoriano en proporciones no igualadas en otros países, debido en gran medida al déficit de democracia que ha afectado al país. De esta forma, los problemas de política energética resultan en problemas de gobernabilidad democrática, ante los cuales el movimiento ecologista ha asumido un papel histórico por dos razones: posicionó en la opinión pública nacional e internacional los riesgos ambientales y sociales que conllevan las actividades petroleras; y fue el origen de reformas institucionales y legales desde fines de los años noventa, en particular en las reformas constitucionales de 1998 y de 2008 (Fontaine 2010:241).

Esta doble incidencia del movimiento ecologista en la política pública ecuatoriana es producto de su institucionalización a tres niveles: en primer lugar, a nivel movilizador, dado que el núcleo de este movimiento está integrado por ONG profesionalizadas, expertas en tácticas de presión, generación de opinión pública y en asesoría técnica. En segundo lugar, a nivel ejecutivo, dado que la creación del Ministerio del Ambiente permitió a los ecologistas participar en la elaboración de las políticas públicas, ejerciendo responsabilidades directas en la administración pública.

⁹ “La clave para entender las metamorfosis del concepto de desarrollo sostenible en los discursos de las organizaciones de la sociedad civil radica en la evolución de la publicidad del debate democrático” (Fontaine, 2010: 66).

Finalmente, a nivel legislativo, en vista de que este movimiento se constituyó como un actor clave en los dos últimos procesos de reformas constitucionales, lo que permitió colocar los temas ambientales en el máximo nivel de la jerarquía jurídica (Fontaine 2010:241).

Sin embargo, existen dos limitantes a la acción del movimiento ecologista en el país, que han hecho muy poco efectiva su gestión respecto de los problemas socioambientales de las grandes urbes, como es el caso del DMQ. La primer limitante proviene de análisis de autores como Rohrshneider y Dalton (2003), que muestran que la cooperación entre el Norte y el Sur a través de las redes de defensa ecologistas, “descansa en una suerte de división internacional del trabajo, donde las ONG del Norte tienden a actuar en el ámbito internacional y a especializarse en el financiamiento de sus homólogas del Sur, que actúan ante todo en el ámbito nacional o local, y se especializan en la producción y la difusión de información” (Fontaine 2010:51).

Pese a esta complementariedad de roles, no deja de existir cierta tensión entre las organizaciones ecologistas, respecto de sus prioridades de acción. Así es como, en la medida en que la prioridad dada por las organizaciones del Norte al financiamiento para la conservación de los ecosistemas tropicales húmedos, orienta la agenda de las organizaciones y gobiernos del Sur, en los países que reciben estos financiamientos, las políticas ambientales se orientan más hacia la conservación de espacios protegidos en detrimento de la rehabilitación y el mantenimiento del medio ambiente urbano (Fontaine 2010:51-52).

La segunda limitante se da a nivel local, en donde a pesar de los avances en términos organizativos y de generación de opinión pública, se evidenció un movimiento ecologista fragmentado entre activistas y tecnócratas, cuyas propuestas oscilan entre garantizar el financiamiento para la conservación de zonas protegidas y cambiar la matriz energética, en el un extremo, y detener las actividades de explotación de hidrocarburos y minerales, o bien cualquier actividad contaminante en el país, en el otro extremo. Esta oscilación ha hecho al movimiento ecologista incapaz para promover reformas estructurales que permitan atacar los problemas de fondo, tales como son: encontrar alternativas de financiamiento para el desarrollo económico nacional que no sea la renta petrolera y encontrar modos sustentables y sostenibles de producción y movilización.

Cabe resaltar dentro del análisis de los conflictos socioambientales, cabe resaltar la incidencia de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas debido a la doble naturaleza, ofensiva y defensiva, de los movimientos sociales: la acción colectiva es defensiva puesto que busca conservar y desarrollar los estilos de vida, las redes de comunicación, la creación de espacios de nuevas identidades y solidaridades, y las relaciones interpersonales; pero a la vez es ofensiva, puesto que busca influenciar a la política y a la economía, reformar las instituciones del Estado e institucionalizar procesos más democráticos (Fontaine, 2010: 66).

En el actual contexto de la vida política y social, solamente la sociedad civil puede participar de un proceso de publicidad crítica, con la legitimidad necesaria para imponerse a las organizaciones del Estado y de la sociedad (Habermas, 1999:41 citado en Fontaine, 2010: 67).

Sin embargo, la sociedad civil no constituye un conjunto social homogéneo susceptible de delegar su poder de decisión sin refutaciones o sin conflictos en su interior, por lo que examinaremos dos aproximaciones teóricas para analizar el rol de la sociedad civil en la esfera pública: la ética discursiva y la política deliberativa.

La *ética discursiva* permite descubrir los elementos comunes entre los miembros de una sociedad caracterizada por el pluralismo. En efecto, a través del discurso los individuos se afirman e indican bajo qué leyes quieren convivir, a pesar de sus identidades particulares y de sus diferencias (Cohen y Arato, 2000:416 citado en Fontaine, 2010: 73).

Según esta óptica, para que los derechos fundamentales se institucionalicen, se requiere que los procesos discursivos presenten una excelente argumentación, exista estabilidad en las instituciones de la sociedad y una amplia participación en el debate. El papel de la sociedad civil es luchar por la creación, realización, expansión y reinterpretación de aquellos derechos, y por ello, los movimientos sociales son el factor dinámico de este proceso (Cohen y Arato, 2000:442 citado en Fontaine, 2010: 73).

La ética discursiva se enfoca en la necesidad normativa y la posibilidad empírica de democratizar a la sociedad civil, “lo que permitiría conciliar democracia representativa con democracia directa” (Cohen y Arato, 2000:60 citado en Fontaine, 2010: 73). No obstante, el efecto producido en la opinión pública por estas interacciones depende de la institucionalización de la deliberación. Se trata entonces de un modelo de

sociedad desconcentrado, en donde los instrumentos legislativos ejercen una incidencia en el espacio de formación de la opinión pública y contribuyen a convertir el poder generado por la comunicación, en poder utilizable administrativamente mediante la actividad legislativa (Fontaine, 2010: 78).

Por su parte, la *política deliberativa* relaciona dos tipos de procedimientos: los procedimientos democráticos formales y los procesos informales. Los primeros estructuran la formación de la opinión pública y la voluntad política con la finalidad de cooperar para resolver problemas prácticos; mientras que el espacio público informal es el más expuesto a la represión y a la exclusión debido a la distribución desigual del poder social, debido al poder estructurado y a la comunicación sistemáticamente distorsionada. No obstante, el espacio público informal es el lugar de comunicación sin restricciones que permite la expresión de nuevos problemas y la articulación de identidades colectivas (Fontaine, 2010: 79).

La asociación de procesos informales de formación de opinión y de voluntad política con aquellos de la comunicación regulada por los procedimientos democráticos, permite asociar la opinión pública con las deliberaciones orientadas hacia la toma de decisiones (Fontaine, 2010: 79).

Con estos antecedentes, cabe pensar que la creación de las políticas públicas son cada vez más el producto de las relaciones entre los actores y el sistema institucional, que el dominio de la administración pública y de la gestión privada, o el resultado de una serie secuencial que va desde la elaboración de la agenda al cambio de política. Esta evolución nos hace enfocar el análisis en la “acción pública” en lugar de las “políticas públicas” (Fontaine, 2010: 83).

La *acción pública* se refiere al acervo de iniciativas multipolares e intentos explícitos de coordinación, en los cuales se insertan las políticas públicas. En efecto, las relaciones sociales que atañen a los procesos de políticas públicas se caracterizan por la “multiplejidad”, neologismo que hace alusión a un triple fenómeno: la irrupción de nuevos actores que estructuran las políticas públicas, por la multiplicación de espacios públicos de discusión de los problemas públicos y sus modos de resolución, y el aspecto policéntrico y negociado de la acción pública (Massadier, 2003: 75 citado en Fontaine, 2010: 83).

De esta forma, la acción pública consiste en administrar la acción colectiva, ya no por la autoridad sino tomando en cuenta las racionalidades de acción de los actores económicos, sociales, comunitarios, políticos. No obstante, situaremos al Estado en el centro de la acción pública, lo cual nos lleva a reformular el problema de la acción pública en términos de gobernanza para el caso de estudio que se abordará en el siguiente capítulo.

La Gobernanza, el Estado y la coordinación de la acción pública

Los cambios surgidos en las últimas décadas, en el entorno del Estado, operaron en tres niveles: internacional, local y no gubernamental, generando un desplazamiento de su autoridad por arriba, por abajo y por el exterior (Pierre y Peters, 2000: 84-90).

La emergencia de los nuevos movimientos sociales en los años setenta cuestionó la autoridad del Estado en la conducción de las políticas públicas, al ampliar el espacio de formación de la opinión y voluntad política. La crisis económica de los años setenta, por su lado, cuestionó la capacidad del Estado para financiar las políticas públicas basadas en el modelo del Estado de Bienestar. El fin de la guerra fría, en los años ochenta, se cuestionó la legitimidad del Estado para representar o defender los intereses de las sociedades en creciente interdependencia al nivel internacional. Estas evoluciones conllevaron a un triple cambio en la naturaleza, el papel y el ámbito de acción del Estado (Fontaine 2010:108-109)

Algunos autores quisieron ver estos cambios como una señal de “vaciamiento del Estado”, en donde la gobernanza sustituiría al modelo tradicional de gobierno. Así, el centralismo daría paso a la administración en redes¹⁰. Sin embargo, la gobernanza en redes es sólo una manera entre otras, de adaptación del Estado a los cambios en su entorno, por la coordinación, colaboración y cooperación entre actores públicos y privados (Fontaine, 2010: 109-111).

Desde esta perspectiva, dos estilos de gobernanza se contraponen a partir de sus niveles “intencionales” y “estructurales”, en función de los actores (individuales o colectivos), de las dimensiones sistémicas (horizontales, jerárquicas o autónomas), y de la eficacia de la acción pública frente a la demanda de sociedades cada vez más

¹⁰ Corrientes de pensamiento como el *New Public Management (NPM)* o la Nueva Administración Pública de 1980, buscaron focalizar al Estado en la determinación de la política de funcionamiento de los mercados, apartándolo paulatinamente de la provisión de bienes y servicios que podían ser provistos por actores privados, mixtos o en última instancia, autónomos (Christensen, 2006:495-21).

complejas, diversas y dinámicas; éstas son la gobernanza jerárquica y la co-gobernanza (Kooiman, 1993, citado en Fontaine, 2010: 111).

Al *nivel estructural* de las interacciones de gobierno, la co-gobernanza se relaciona con la interdependencia y la interpenetración entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, que vuelven difusos los límites entre estos tres tipos de actores institucionales (Kooiman, 2002: 111, citado en Fontaine, 2010: 111). En la gobernanza jerárquica, el Estado interviene en el comportamiento de los individuos mediante el dominio legal. Sin embargo, esta relación entre lo público y lo privado evoluciona por el efecto de la complejidad, el dinamismo y la diversidad creciente de las sociedades modernas. Así por ejemplo, la regulación reactiva, se vuelve participativa. Pero a pesar de que su papel evoluciona, el Estado constituye la figura central de este modo de gobernanza debido a que sigue interviniendo en cuatro tareas estratégicas que tienen impacto en la sociedad en su conjunto: la definición de los límites de la sociedad, el proceso político, la concepción del aparato del Estado y las decisiones del Estado (Cerny, 1990, citado en Fontaine, 2010: 112).

Al *nivel intencional* de las interacciones de gobierno, la co-gobernanza se identifica con relaciones horizontales, semiformalizadas, relativamente flexibles y orientadas al logro de objetivos concretos, aunque negociables (Kooiman, 2002: 108 citado en Fontaine, 2010:112). Para la gobernanza jerárquica, las políticas públicas son el instrumento predilecto de intervención del Estado, aunque el reconocimiento de los límites de la capacidad del Estado y la resistencia de los gobernados ante las iniciativas de los gobernantes, tienen un gran efecto en la percepción y análisis de estas políticas (Kooiman, 2002: 126-129 citado en Fontaine, 2010:112). De hecho, dados los retos que imponen las sociedades actuales al Estado, este modo de gobernanza acude a políticas “interactivas”, lo que subraya la importancia del involucramiento de la ciudadanía, de las organizaciones sociales, empresas y demás agencias de gobierno, desde el inicio del proceso de formulación de las políticas públicas (Fontaine, 2010: 112).

En este contexto, el Estado no solo es el principal agente de la acción pública, sino que ante todo, es el garante de estabilización de las interacciones entre la sociedad y la economía. En consecuencia, la elección de uno u otro estilo de gobierno no le resta su rol protagónico al Estado, aunque depende de los grupos que gobiernan e influyen los resultados de la política y el control de la sociedad, gran parte de esta definición.

En consecuencia, ante políticas centralistas o dirigistas, se opondrán políticas que busquen desconcentrar por arriba o por abajo (características de la gobernanza multiniveles), o políticas que busquen la desconcentración hacia el exterior (características de la gobernanza en redes) (Fontaine, 2010: 113-114).

Existen varios argumentos teóricos que respaldan la intervención del ente estatal en la formulación e implementación de las *políticas públicas*, tales como su capacidad para actuar y su habilidad para acomodar simultáneamente las consideraciones de varios sectores, creando confianza y legitimidad en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas (Christensen, 2006:448-21); la necesidad de corregir los fallos del mercado y reducir las desigualdades promoviendo comportamientos socialmente deseables (Rausell et al., 2008); y las evidencias encontradas sobre sistemas que se desregularon para posteriormente re-regularse debido: a la falta de coordinación de los actores privados en la implementación de las políticas, y al debilitamiento del control político sobre los agentes autónomos designados como ejecutores (Pollit y Talbot, 2004; citados en Christensen, 2006:495-21).

Así mismo, existen varios argumentos a favor de la participación ineludible del Estado en el diseño e implementación de las *políticas energéticas*, entre ellas: i. la evidencia de que las modalidades de coordinación de mercado han dado predominio a visiones centradas en el corto plazo; ii. debido a que los sistemas energéticos generan bienes esenciales para el funcionamiento del sistema productivo y el bienestar de la población; iii. debido a que el sector energético explota recursos naturales estratégicos en donde debe prevalecer el dominio social; iv. en vista de que el sector energético se caracteriza por la presencia de mercados marcadamente oligopólicos o monopólicos con importantes barreras de entrada a nuevos competidores, y iv. debido a que el sector genera rentas originadas por la explotación de recursos naturales que producen externalidades negativas a nivel social y ambiental (ONU et al, 2003:132).

Por otro lado, un importante argumento que justifica la participación del Estado en este sector es el fuerte vínculo existente entre la Política de Desarrollo y la Política Energética. La política de desarrollo dirige su atención a los aspectos estructurales del sistema socioeconómico, se trata por tanto, de una política de largo plazo. Los elementos que la constituyen se pueden agrupar en dos grupos estrechamente

vinculados: las políticas transversales¹¹ y las políticas sectoriales. Concebida de este modo, la Política Energética constituye una especificación sectorial de la Política de Desarrollo (ONU et al., 2003:16).

Dado que la energía es un elemento determinante de la calidad de vida de la población, insumo del aparato productivo, destino de un considerable monto de inversiones, factor de desarrollo tecnológico¹² y fuente impactos ambientales negativos, desempeña un rol de gran importancia en la Política de Desarrollo Nacional. Las decisiones que se tomen en este sector pueden influir en el logro de una mayor sustentabilidad del proceso de desarrollo¹³, especialmente en aquellos países donde las exportaciones de energéticos son un determinante esencial del desempeño macroeconómico¹⁴ (ONU et al., 2003:16, 132).

Con estos antecedentes, la presente investigación adoptará la premisa de que las políticas públicas tienen como actor nodal al Estado y que la formulación, implementación y resultados de las políticas públicas se encuentran en estrecha relación con el flujo de los arreglos institucionales, la ubicación del conocimiento en las diferentes formas que puede tomar y la democracia existente en la interacción entre los agentes hacedores de política, los ciudadanos, los agentes privados y los representantes electos. De la misma forma, asumiremos que la política energética tiene importantes implicaciones en el desarrollo de largo plazo de toda sociedad; y que los problemas de gobernanza energética son problemas sectoriales de la gobernanza democrática.

¹¹ Como las políticas de precios e ingresos, de empleo y formación de recursos humanos, financieras, comerciales, institucionales, tecnológicas, ambientales, entre otras.

¹² “La disponibilidad de energía ha tenido un papel central en el proceso de desarrollo de la humanidad. Las grandes revoluciones tecnológicas, que afectaron las actividades de producción y de consumo, han estado estrechamente ligadas a la sustitución entre fuentes energéticas primarias” (ONU et al., 2003:39).

¹³ El análisis de la sustentabilidad energética pone en evidencia la importancia de los vínculos entre las características de los sistemas energéticos (y su trayectoria en el tiempo) y su aporte a la sustentabilidad del desarrollo (ONU et al., 2003:47-56).

¹⁴ En este sentido, ciertos autores indican que las decisiones de política energética pueden considerarse como decisiones de política económica. La alta incidencia del sector sobre la economía en términos del sector externo, la inversión interna bruta y el déficit fiscal, entre otros aspectos relevantes, conducen a efectos macroeconómicos importantes cuando se establecen i) políticas de precios de la energía, ii) se definen programas de inversiones en el sector o iii) se seleccionan alternativas de financiamiento. (OLADE/ONU/ESMAP, 1991:i)

El Desarrollo Territorial

Históricamente, al desarrollo se lo identificó con un permanente incremento de la riqueza, en donde la acumulación de bienes que una sociedad debía obtener a través del libre juego de las fuerzas del mercado, contribuiría a un adecuado funcionamiento de su economía, y por tanto y de forma *automática*, al bienestar social. Por muchos años prevaleció la creencia de este “ideal” de desarrollo y que los países tenían que pasar por ciertas etapas antes de llegar a ser ‘desarrollados’. Esto condujo a muchos países llamados ‘subdesarrollados’ por un camino tortuoso, liderados por gobernantes que se esforzaban por aplicar experiencias de otros países que fueron vistos como la meta a seguir. “El resultado fue lo que André Gunder Frank llamó ‘el desarrollo del subdesarrollo’; un ciclo interminable de dependencia y atraso”. (Zurlent, 2004:1 citado en FLACSO, 2011: 2).

El paradigma occidental del desarrollo se fundamenta en las teorías formuladas por Augusto Comte, uno de los fundadores del positivismo, quien postuló la aplicación del conocimiento científico a las actividades productivas; y el análisis de Max Weber sobre la dicotomía entre lo moderno y lo tradicional. Estas dos bases teóricas fueron combinadas para formular la teoría de los “estados de crecimiento” que establecía que nuestros países debían transitar por las mismas etapas por las que transitaron los países denominados “desarrollados”, para alcanzar la modernidad (FLACSO, 2011: 2-3).

Desde esta perspectiva el desarrollo, además de crecimiento económico, se asoció con el paradigma de la “modernidad”, es decir, con el uso de tecnologías y con la adopción de ciertos sistemas políticos que propician la estabilidad, según los moldes de los países desarrollados; y con valores culturales que se corresponden con este paradigma, mismos que debían replicarse de manera directa en una variedad de ambientes y realidades distintas en todo el mundo (FLACSO, 2011: 3).

El cuestionamiento a las teorías clásicas del desarrollo propició una verdadera revolución del conocimiento; proceso en el que confluieron los aportes de otras perspectivas teóricas como la sociología, la psicología, la historia y la antropología, quienes aportaron a la elaboración de una nueva visión del desarrollo y su medición, criticando a los indicadores macroeconómicos tradicionalmente utilizados como el Producto Interno Bruto, PIB (FLACSO, 2011: 6).

El surgimiento del paradigma del *desarrollo humano* fue el resultado de la obra de Amartya Sen, quien sostuvo que el desarrollo es un proceso de ampliación de las

capacidades de las personas y no un aumento de la utilidad. Para Amartya Sen, el crecimiento del PIB o de los ingresos individuales, puede representar un medio muy importante para ampliar las libertades de los miembros de la sociedad; sin embargo, el goce de esas libertades depende también de factores sociales y económicos, así como el acceso a servicios fundamentales como la educación y la salud. En consecuencia, “el desarrollo puede ser considerado como un proceso de expansión de las libertades reales que disfruta la gente” (Sen, 2000: 2 citado en FLACSO: 2011, 7).

A esta propuesta le siguieron otras como la denominada *desarrollo a escala humana*. Fue elaborada por Manfred Max Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, economista, sociólogo y filósofo respectivamente. Esta propuesta fue sugerente puesto que fue el resultado del trabajo de un equipo multidisciplinario y no por un economista como ha sido usual. Esta propuesta “se concentra y se sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de: los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía, y de la sociedad civil con el Estado”. (Boisier, 1999: 10 citado en FLACSO, 2011: 9). Para Boisier, el desarrollo a escala humana “avanza en la subjetivización del desarrollo” dado que es profundamente cualitativa, axiológica y multidimensional (FLACSO, 2011: 9).

El concepto de *desarrollo sustentable* fue utilizado por primera vez en el 1987 por la Comisión Brundtland, y se define como aquel que satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Se trata entonces de un desarrollo endógeno, autogestionado y sustentable, que no agrede a otros grupos humanos para lograr los objetivos propios. Sustentabilidad es la posibilidad de mantener procesos productivos y sociales durante lapsos generacionales, y precisan de una distribución de recursos que, en principio, “discrimine positivamente a los hoy discriminados negativamente, hasta alcanzar una situación de desarrollo equipotencial de la humanidad, en términos de la mejora sustantiva de los niveles y calidad de vida” (FLACSO, 2011: 12-13).

El desarrollo sustentable, para serlo y diferenciarse del simple crecimiento, tecnificación, industrialización, urbanización, o aceleración de los ritmos, debe satisfacer ciertas condiciones: sustentabilidad económica (para disponer de los recursos

necesarios para darle persistencia al proceso); sustentabilidad ecológica (para proteger la base de recursos naturales); sustentabilidad energética (investigando, diseñando y utilizando tecnologías que consuman igual o menos energía que la que producen); sustentabilidad social (para que los modelos de desarrollo y los recursos derivados del mismo beneficien por igual a toda la sociedad); sustentabilidad cultural (favoreciendo la diversidad y especificidad de las manifestaciones locales, regionales, nacionales e internacionales); sustentabilidad científica (mediante el apoyo irrestricto a la investigación sin orientarse exclusivamente por criterios de rentabilidad inmediata y cortoplacista) (FLACSO, 2011: 13).

No obstante, las teorías del desarrollo y el discurso del crecimiento económico, han olvidado el carácter social y cultural del *territorio* en sí mismo. “El territorio no es sólo un espacio geográfico, sino ante todo un espacio-recurso, un espacio apropiado, en donde la dimensión colectiva es un elemento básico que marca el mismo proceso de su construcción social” (Link, 2006 citado en FLACSO, 2010: 15).

Dentro de esa exploración hacia un desarrollo real, surgió en América Latina, una fuerte corriente que describe al desarrollo desde el territorio, mediante el fortalecimiento y revalorización de los actores locales, de sus visiones y de la relación particular que mantienen con su entorno social y natural. Emerge de esta forma, una ola de reformas políticas, legales y sociales, orientadas hacia la descentralización del poder hacia los gobiernos locales.

Work (2001) dice: “La descentralización es mucho más que una reforma del sector público, de la administración o del funcionalismo. Envuelve el papel y las relaciones de todos los actores sociales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil” (Boisier, 2004: 29).

Según Boisier, la “megatendencia descentralizadora”, en donde los gobiernos están transfiriendo una diversidad de funciones (y en menor medida los recursos) a una multiplicidad de gobiernos subnacionales, se explica por cinco fuerzas primarias que dan luces sobre la naturaleza de la descentralización en América Latina. La primera es la Revolución Científica y Tecnológica, que modificó profundamente el modo de producción industrial manufacturera, los sistemas de comunicaciones y los sistemas de transporte. “Todos estos cambios se potenciaron entre sí para crear un ambiente más

favorable (a veces imprescindible) para la introducción de sistemas decisorios descentralizados” (Boisier, 2004: 31).

La segunda, es la reforma del Estado en América Latina, que a partir de los noventa, ha tratado de no reimplantar el viejo estilo de la democracia formal y en su lugar, promueve un nuevo estilo que apuesta a la sociedad civil como el nuevo y multitudinario agente conductor del proceso permanente de cambio; por tanto, sobre la mesa está una *oferta descentralizadora*. En tercer lugar, se encuentra la creciente demanda autonómica por parte de organizaciones de la misma sociedad civil, especialmente organizaciones de base territorial; por lo tanto, sobre la mesa está una *demandada descentralizadora* (Boisier, 2004: 32).

En cuarto lugar, se encuentran las tendencias privatizadoras vigentes, dado que el acto privatizador permitió el surgimiento de un nuevo sujeto decisor independiente en el sistema o país en cuestión. Esta tendencia implicó la ampliación del número de decisores independientes presentes en el sistema y ello, desde el punto de vista estricto de la teoría económica, significa ampliar la descentralización (Boisier, 2004: 32-33).

Pero si el acto privatizador no genera esta situación, la privatización probablemente sólo contribuye a aumentar la concentración de activos y su efecto descentralizador resulta impredecible. Obsérvese de paso la asociación lógica que surge entre neo-liberalismo (o el Consenso de Washington) y descentralización. ¿Algún parecido con los procesos actuales en América Latina? (Boisier, 2004: 33).

Finalmente, la quinta fuerza detrás de la descentralización es la globalización, dado que no se puede ser competitivo en el mundo de hoy con estructuras centralizadas porque no poseen la velocidad requerida en la actualidad (Boisier, 2004: 33). Adicionalmente, por una variedad de razones, los territorios están siendo revalorizados en la globalización al punto de convertirse en actores en la competencia internacional por capital, tecnología y mercados (Boisier, 2004: 33).

En vista de que actualmente la expresión “hacer gobierno” resulta casi un sinónimo de “hacer desarrollo”, la cuestión central radica en que si bien el gobierno nacional se reserva sólo las funciones estrictamente nacionales o estratégicas, y delega a los territorios la responsabilidad de activar su propio desarrollo y su posicionamiento en la globalización, los territorios deben asumir un acervo de responsabilidades sobre las cuales no tienen generalmente una acumulación de prácticas históricas. Este es el punto

que pone en cuestión a la descentralización y al desarrollo territorial: ¿la descentralización mejorará el nivel de vida de la gente o alejará al territorio de una posición ganadora? (Boisier, 2004: 33).

Para Boisier, a fin de respaldar una acción con probabilidad de éxito, es imprescindible crear un nuevo marco cognitivo que incluya dos formas: un conocimiento estructural, capaz de enseñarnos que todo territorio organizado es simultáneamente un sistema abierto y un sistema complejo; y un conocimiento funcional, que nos permita descubrir y entender la causalidad y la dinámica contemporánea de los dos procesos de cambio social más importantes para todo territorio, el crecimiento económico y el desarrollo social (Boisier, 2004: 34).

Desarrollo y territorio en el Ecuador

Ecuador posicionó su visión de desarrollo o Sumak Kawsay ('el buen vivir') en la Constitución del 2008. Para muchos académicos, esta categoría es sin duda una de las más ricas, y contemporáneas en la búsqueda de alternativas, puesto que sintetiza visiones y prácticas ancestrales, debates y propuestas actuales, el pensamiento crítico y las luchas sociales de décadas recientes (FLACSO, 2011: 11).

La noción de 'el buen vivir', atraviesa los 444 artículos que componen la nueva Constitución; y en su preámbulo señala: "*(Decidimos construir) una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay*" (FLACSO, 2011: 11).

El 'buen vivir' responde al desafío de "revertir las condiciones de explotación de las dos principales fuentes de riqueza social: los seres humanos y la naturaleza"; permite esbozar una respuesta concreta a la 'exclusión' económica y social, material y simbólica, que se percibe como el fenómeno más acuciante para la mayoría de la población; implica una visibilidad de todas las personas y colectividades desde sus aportes y potencialidades, y no sólo desde sus carencias (FLACSO, 2011: 11-12); reconoce los derechos de la naturaleza; y posiciona el Estado Constitucional de Derecho.

La Constitución de la República, en sus artículos 238 al 242, dispone que el Estado se organizará territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, los cuales se constituyen como gobiernos autónomos descentralizados.

Determina que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)-, gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

De la misma forma, en los artículos 262 al 267 inclusive, se establecen las competencias exclusivas de los GAD, disponiendo en todos los casos planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada a nivel vertical (entre la planificación nacional, regional, distrital, cantonal y parroquial); y a nivel horizontal (tomando en cuenta la planificación de los territorios vecinos).

En orden a lo dispuesto al Art. 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP: Los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.

Los Planes de Ordenamiento Territorial, según lo dispone el art. 43 del COPFP, “son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo”.

En este sentido, las directrices de desarrollo determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y de la gestión del territorio. “Pero de igual manera las capacidades y potencialidades del territorio definen las posibilidades del desarrollo integral social, económico y ambiental que debe alcanzarse para el logro del Buen Vivir” (FLACSO, 2011: 10).

En relación con los Planes de Ordenamiento Territorial, el COOTAD en su artículo 297 establece que el ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, debe definir *estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo* en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;

debe crear instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y debe definir los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Bajo este contexto, SENPLADES, el ente rector de la planificación en el país, publicó una guía metodológica para la creación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los diferentes GADs, en donde señala la elaboración de cuatro estrategias territoriales: la estrategia de poblamiento, la estrategia de utilización del territorio, la estrategia de consolidación de los asentamientos humanos, y el desarrollo de los sistemas estructurales de energía, conectividad y movilidad.

La presente investigación tiene como objetivo analizar el sistema de movilidad del Distrito Metropolitano de Quito, entendido como un vector de gran importancia dentro del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de este gobierno autónomo. Para ello, es necesario analizar los instrumentos, políticas y modelos de gestión, tanto sectoriales como nacionales y territoriales, que afecten a este sistema; como es el caso de la política de los subsidios a los combustibles dictada por los órganos rectores del Gobierno Central.

El Subsidio a los Combustibles

Los precios son instrumentos de un sistema de mercado, cuya fijación se desprende de una visión específica dentro de las diferentes corrientes de pensamiento económico.

En la teoría económica clásica (y posteriormente dentro de la teoría neoclásica), el funcionamiento de los precios de un bien o servicio en el mercado depende única y exclusivamente de la cantidad ofertada y demanda del mismo. Cuanta más demanda hay de un bien/servicio, más subirá su precio y por el contrario, si aumenta la oferta, el precio de mercado será menor. Asume que los agentes económicos persiguen racionalmente objetivos que incrementen su bienestar y gracias al libre juego de las fuerzas del mercado, estos agentes encuentran equilibrios que los benefician a ellos y a la sociedad en su conjunto (Nicholson, 1997:6).

De estos argumentos emana la necesidad de crear situaciones de competencia perfecta, en dónde no pueda haber un monopolio u oligopolio que altere el precio de los bienes o servicios en el mercado (Varian, 1992:253-258).

Bajo la perspectiva neoclásica, el control de precios interfiere claramente en la libre negociación de compradores y vendedores y, por tanto, interfiere también en el equilibrio que existiría en el mercado sin dicha intervención. En este sentido, el establecimiento de precios mínimos puede crear incentivos para un exceso de oferta, y viceversa, las políticas de precios máximos reducen la función de racionamiento que desempeña el mecanismo de precios y puede dar lugar a un exceso de demanda, a una reducción de la oferta, a la aparición de los “mercados negros”, al deterioro en la calidad de los productos y a la aparición de colas para el aprovisionamiento. Por supuesto, el grado de intensidad de estos fenómenos está directamente relacionado con el grado de desviación de los precios establecidos por la regulación, respecto de los precios definidos entre oferentes y demandantes e un mercado libre (Pitonesi, 2001:10).

Esta visión se expandió rápidamente por el mundo occidental y en las sociedades que predominantemente funcionan con economías de mercado, prevalece la idea de que la eficiencia económica se alcanza garantizando una libre y mayor interacción entre oferentes y demandantes, lo cual, conduce a una asignación más eficiente de los recursos desde el punto de vista social (Obuchi, 2003: 91-4).

Sin embargo existe una gran variedad de circunstancias en las cuales no se alcanza este resultado debido a que se producen fallas de mercado, como monopolios, externalidades negativas, problemas de bienes públicos o asimetrías de información. Cuando se generan ineficiencias de este tipo, es posible que alguna forma de regulación pueda mejorar la asignación de los recursos. Este enfoque, que se denomina la *Teoría del Interés Público*, ha sido utilizado para justificar casi toda clase de regulaciones e intervenciones estatales (Obuchi, 2003: 91-4), mismas que en relación a la cuestión analizada en esta investigación, incluyen la aplicación subsidios (precios inferiores al del mercado cuyo ahorro es disfrutado por el consumidor).

En la teoría económica, existen dos justificaciones relevantes para la utilización de subsidios: la existencia de externalidades y la redistribución de la riqueza. Para ejemplificar el primer caso, vamos a suponer que se cobra el costo total de los servicios públicos básicos a los usuarios; esto provocaría un nivel de consumo menor al socialmente deseado, lo cual puede traer consigo consecuencias (o externalidades)

negativas para la sociedad en su conjunto¹⁵. Por tanto, “para que el individuo consuma la cantidad del producto o servicio que le conviene a la sociedad que consuma, es necesario reducir el precio por debajo de su costo” (Walker, 2005: 5).

Para ejemplificar el segundo caso, vamos a suponer que la capacidad de pago de las familias pobres no les permite pagar un servicio básico que garantice condiciones mínimas de calidad de vida, en este caso, un subsidio se justifica como instrumento de justicia social y redistribución de la riqueza (Walker, 2005:6).

Los subsidios a los combustibles se corresponden a la tipología de *subsidios regulatorios*¹⁶ y son de carácter *directo*¹⁷. Desde la perspectiva del beneficiario son *subsidios al consumidor* direccionados a través del precio del producto o servicio.

La determinación de los subsidios a los consumidores (o a la demanda), se establece en relación a dos consideraciones: el volumen consumido del bien subsidiado y la ubicación geográfica del consumidor. El primer criterio se refiere a que quien consume más, paga más, mediante la utilización de tarifas de bloques crecientes; mientras que el segundo criterio se refiere a que quien vive en zonas de bajos ingresos, paga menos (Walker, 2005:4-5).

En la teoría económica y la literatura empírica relacionada a los diferentes mecanismos de subsidio, se propone que los subsidios mantengan algunas características de acuerdo a principios económicos básicos para que puedan ser efectivos, de forma que la población demandante de la ayuda sea la más beneficiada. Estas características son:

Transitoriedad: “deben otorgarse solamente mientras dura la condición que dio origen al subsidio, ya que de otra manera se estarían destinando recursos valiosos a quien ya no los requiere, en detrimento de otras necesidades” (Villacreses et al, 2008).

Focalización: los subsidios deben ser canalizados directamente a las personas identificadas como beneficiarias (Villacreses et al, 2008).

Eficiencia: implica que las transferencias tienen que ser progresivas, ayudando a los más pobres y menos a los “menos pobres”. También implica que su administración y

¹⁵ Como es el caso de la educación, cuyo acceso limitado no solo afecta a quien no puede pagar por este servicio sino a la sociedad en su conjunto, puesto que esta situación puede conducir a mayores niveles delincuenciales o menor productividad para las empresas.

¹⁶ **Subsidios regulatorios:** pagos implícitos que se efectúan sobre la base de determinadas regulaciones, con el fin de alterar los precios de mercado (Bernabé et al., 2010:19).

¹⁷ **Subsidios directos:** cuando el Estado paga directamente una parte del bien o servicio a los consumidores (Walker, 2005: 4).

control no sean demasiado costosos, para que el costo total del subsidio, incluida la transferencia realizada, no sea mayor que el beneficio social que genera (Villacreses et al, 2008).

Factibilidad Económica: el financiamiento del subsidio no debe afectar la sostenibilidad fiscal ya que esto podría provocar un déficit tan alto, que reduciría las posibilidades de inversión y crecimiento económico en el mediano plazo (Villacreses et al, 2008).

Cuando existen *subsidios sin financiamiento*, las empresas públicas responsables de otorgar el bien o servicio subsidiado registran pérdidas y se ven obligadas a reducir los gastos en ampliación de sistema, en mantenimiento o en renovación de activos. “Los recortes de este tipo tienen efectos graves a largo plazo sobre la calidad del servicio y sobre la capacidad de las empresas para abastecer el crecimiento de la demanda” (Komives et al., 2005: 20). Tal es el caso de la empresa pública PETROECUADOR.

Para algunos críticos, el problema de los subsidios en general, radica en que quienes promueven este tipo de políticas redistributivas pasan por alto que este instrumento *no genera riqueza*, y que por el contrario en el mediano y largo plazo la disminuye. Adicionalmente, indican que los subsidios han sido utilizados para ganar adeptos políticos a cambio dadas, pues estas “ayudas sociales” son bien acogidas por los grupos de interés (Villacreses et al, 2008).

Así mismo, argumentan que los precios subsidiados incentivan a los usuarios a consumir desproporcionadamente el bien o servicio, generando desperdicio e ineficiencia en la utilización del bien subsidiado, sin contar con las externalidades negativas que se derivan de estas conductas, las cuales muchas veces los hacedores de política pública no previeron dentro de su planificación y no están preparados para enfrentar (Walker, 2005: 6).

Tal es el caso de los combustibles fósiles en el Ecuador, los cuales al haber sido subsidiados por casi cuarenta años, presentan incrementos acelerados en su consumo, especialmente en el sector transporte, lo que ha traído consigo graves problemas sociales, fiscales, energéticos y ambientales, como se constatará más adelante en el caso de estudio.

Por otra parte, se debe recalcar que quien paga los subsidios en última instancia es un subgrupo de la población solamente, bien sea en forma de mayores impuestos, de

precios más elevados de los servicios o por el deterioro en la prestación de los mismos. En el primer caso, que si el sistema tributario es progresivo, entonces el mecanismo de financiación mejorará la situación de los pobres; mientras que si el sistema tributario es regresivo, se puede tener un impacto contrario dado que los pobres perderían en impuestos lo que ganaron en las transferencias o subsidios (Komives et al., 2005: 21).

Existen estudios que demuestran que los subsidios a la demanda que no se encuentran bien focalizados, como es el caso de los subsidios a los combustibles en el Ecuador, no favorecen a los pobres y resultan en montos cuantiosos que todos los ciudadanos deben financiar sin que se generen impactos reales en los sectores más vulnerables (Walker, 2005: 13).

En consecuencia, la focalización de los subsidios trae consigo al menos tres beneficios potenciales. En primer lugar, la focalización ofrece el potencial de reducir el presupuesto de los subsidios o el costo de ofrecer un subsidio. Por otra parte, dado un presupuesto determinado para subsidios, la focalización permite que los pobres se beneficien de una proporción mayor del presupuesto total destinado para tal efecto. Finalmente, los subsidios que se dirigen a menos hogares causan menores distorsiones en las decisiones de consumo que los subsidios no dirigidos o mal dirigidos (Komives et al., 2005: 15).

Una de las modalidades de focalización es la *selección administrativa*, en donde el gobierno o la empresa de servicios públicos decide a quién irá dirigido el subsidio, en función de una característica categórica (los jubilados), geográfica (zonas rurales) o a través de la comprobación previa de medios de vida (hogares pobres) (Komives et al., 2005: 13).

La *autoselección* es la forma de focalización en la que los hogares deciden ser o no consumidores de los bienes subsidiados; en consecuencia, los hogares juegan un rol importante para determinar cómo reciben el subsidio (nivel de servicios por el que opten) y el tamaño del subsidio (cantidad del bien o servicio que consuman). A esto se le denomina focalización por consumo y focalización por nivel de servicio, respectivamente (Komives et al., 2005: 13).

Los subsidios a usuarios de servicios públicos más ampliamente utilizados son los *subsidios dirigidos por cantidad consumida* y para aplicar este mecanismo, se utilizan las tarifas por bloques crecientes o por bloques decrecientes. Una de las razones

de su popularidad, es que estas tarifas representan formas alternativas para asignar entre los consumidores los costos de provisión y así lograr la recuperación de las inversiones realizadas por las empresas públicas, a la vez que se cumple con los objetivos sociales (Komives et al., 2005: 13-14).

Como se verá en el próximo capítulo, las propuestas de política pública tanto del Gobierno Nacional como del Gobierno Autónomo Descentralizado Distrital de Quito, prevén opciones de focalización correspondientes a éstas tres tipologías.

Por otra parte, los hacedores de política deben tomar en cuenta los riesgos existentes al momento de implementar un programa de subsidios focalizados, entre los cuales se encuentran: el riesgo político de querer eliminar los programas de focalización, en virtud de que la base política de votantes pueda reducirse; que los pobres no opten por aprovechar los beneficios del subsidio debido al estigma social que se asocia con el hecho de que se les incluya en la categoría de personas necesitadas; y que tanto para los organismos a cargo del programa como para los hogares beneficiarios, existan costos asociados con la focalización que no hayan sido contemplados inicialmente (Komives et al., 2005: 15).

Existen tres dimensiones del desempeño de un subsidio en términos de su focalización y de su efecto distributivo: la incidencia del beneficio, la incidencia del beneficiario y el valor material de subsidio. La incidencia del beneficio responde a la pregunta ¿qué tan bien dirige el instrumento del subsidio los beneficios a los pobres versus a otros beneficiarios? La incidencia del beneficiario tiene por objeto resolver la pregunta ¿qué porcentaje de hogares pobres está cubierto por el subsidio? El valor material responde a ¿qué porcentaje del ingreso familiar representa el subsidio? (Komives et al., 2005: 62).

Pero, ¿cómo se puede determinar el monto óptimo de un subsidio energético? La teoría económica de la empresa pública explica que las industrias energéticas presentan importantes barreras de entrada debido a los altos costos de inversión requeridos en el sector; por ello y dado que la producción de combustibles es estratégica, la participación del Estado está totalmente justificada. En consecuencia se genera un monopolio natural que hace que el costo marginal sea mayor al costo medio, incumpliendo con los

principios de eficiencia económica¹⁸, pero en donde el Estado aprovecharía los rendimientos crecientes a escala característicos de los monopolios¹⁹.

No obstante, si este monopolio natural es privado, solo un pequeño sector de la población se aprovecharía de los rendimientos crecientes a escala característicos de la industria petrolera, alejándose del cumplimiento de los objetivos económicos y sociales (Osorio, 2003:5-7).

Bajo este contexto, los teóricos de la empresa pública proponen algunos requerimientos para el establecimiento de precios óptimos en el sector, bajo un contexto de monopolio natural:

- i) eficiencia productiva, mediante la utilización de todos los recursos de manera eficiente, produciendo el máximo de producción con el mínimo de recursos. Este requerimiento es relevante en vista de que las industrias monopólicas obtienen un amplio margen de ganancia gracias al control que mantienen sobre el mercado en lugar de la eficiencia productiva a la cual estarían obligadas en condiciones de competencia.
- ii) mercado de competencia, basado en el criterio de disputabilidad²⁰.
- iii) impacto redistributivo en la política de precios. Para resolver este dilema se recomienda aplicar un sistema de precios discriminatorios: implica que el

¹⁸ En base a los supuestos de competencia perfecta, los precios y las tarifas de energía se determinan cuando el precio es igual al costo marginal (el costo por producir una unidad adicional). En esa condición los precios de la energía emitirían las señales correctas de asignación de recursos tanto a productores como consumidores, en aras de alcanzar una particular concepción de eficiencia.

La teoría microeconómica que analiza los mercados bajo monopolio natural muestra que los monopolios presentan costos decrecientes (mientras más produce, menor es el costo por unidad adicional). Esto provoca que los costos marginales sean inferiores a los costos medios (costos totales dividido para las unidades producidas), y en consecuencia la imposición de una política de fijación de precios igual costo marginal implicaría producir con pérdidas. (Nicholson, 1997:402-408)

¹⁹ Existe este tipo de rendimiento cuando al variar en la misma proporción todos los factores productivos, la producción aumenta en mayor proporción. Un caso que presenta rendimientos crecientes a escala es un oleoducto. La “producción” de un oleoducto es el petróleo que es posible transportar por el mismo. Si duplicamos la cantidad de materiales utilizada para la construcción del oleoducto, la cantidad de petróleo que puede transportar el oleoducto se multiplica por cuatro (Zona Económica et al., 2010).

²⁰ La Disputabilidad corresponde a una “generalización del modelo neoclásico de competencia perfecta en el caso en que existan industrias donde se registran rendimientos crecientes a escala y por tanto, presentan estructuras monopólicas u oligopólicas. Si los mercados de estas industrias fueran perfectamente disputables, entonces (a pesar de la presencia de monopolios u oligopolios) estarían dadas las condiciones para que el libre juego de los mecanismos de mercado conduzcan a una asignación óptima de los recursos (al igual que la competencia perfecta). La disputabilidad supone que la competencia efectiva en el mercado es complementada por la competencia potencial: la amenaza del competidor potencial disciplina el comportamiento de la o las empresas presentes en el mercado”. Elaborado por Héctor Pitonesi (2001) en *Elementos de la teoría económica de la regulación*, Bariloche, Instituto de Economía Energética (IDEE)/Fundación Bariloche, y citado en Olade, 2003:70).

monopolista pueda identificar a los consumidores y a sus mercados por separado para cobrar a cada uno el precio máximo que esté dispuesto a pagar por el bien. De esta forma los demandantes que más pagan subvencionan a los que menos pagan, cubriendo las pérdidas que en este segmento experimenta la empresa monopólica.

- iv) que el precio sea igual al costo marginal en vista de que de esta forma se obligaría a la empresa estatal petrolera a operar en monopolio pero bajo condiciones de competencia.

Finalmente en vista de bajo estas circunstancias que no se recuperaría el costo medio (porque el precio es igual al costo marginal), quedaría justificado un subsidio, mismo que no podría exceder este monto (Osorio, 2003:8-17).

Sin embargo a esta propuesta llegan las siguientes críticas: el requerimiento de que el precio sea igual al costo marginal para alcanzar la eficiencia económica y la maximización del bienestar social, es relativo a los bienes finales. En el contexto de la empresa petrolera, la realidad es que la demanda de los combustibles que produce proviene básicamente de actividades de transformación (sectores industriales), en donde el combustible es insumo para la producción de bienes finales. Esto tiene implicaciones importantes respecto de la argumentación de subsidios sustentados en la diferencia entre el precio y el costo marginal (Osorio, 2003:16-22).

Aunque las estructuras tarifarias aplicadas a las empresas de servicios energéticos implican generalmente la existencia de subsidios cruzados²¹, aquellos subsidios pueden resultar de intencionalidades explícitas de política pública o de la imposibilidad de realizar una precisa discriminación de la responsabilidad de los diferentes tipos de consumidores en los costos fijos y variables del servicio (la tarificación eléctrica provee un ejemplo claro respecto de esto último) (Pitonesi, 2001:10).

Así, varios autores difieren de la búsqueda de subsidios al consumo y señalan que la política de precios debería orientarse a emitir señales de eficiencia al consumidor

²¹ Los subsidios cruzados consisten en financiar las pérdidas de un servicio con los ingresos generados por otro u otros. Por ejemplo, durante el periodo en el que los servicios de telecomunicaciones se proveían a través de monopolios, la mayoría de países subsidiaban a los usuarios de llamadas locales estableciendo un precio por debajo del coste del servicio. El coste de esta medida se financiaba estableciendo unos precios de las llamadas de larga distancia por encima de su coste (Zona Económica et al, 2010).

eliminando las distorsiones introducidas al utilizar los precios para subsidiar a los distintos tipos de consumidores.

Desde la perspectiva neoliberal, la política de precios es el resultado del análisis del sistema de costes de los procesos y proyectos de las organizaciones, y del análisis del comportamiento y necesidades de los mercados a los cuales se abastece, por lo que potencialmente cada nicho de mercado tendrá precios distintos, creando una especie de subsidios cruzados generados por la iniciativa privada de obtener mayores utilidades. Para ello, se requiere de una identificación casi exacta de la percepción de valor por parte de los consumidores y del diferencial (positivo o negativo) frente a otros oferentes y sus precios. (Varian, 1992:482-484). Desde esta visión, una mayor participación de las fuerzas del mercado para determinar los precios y tarifas de la energía es lo más apropiado, puesto que el sector se mantendría en una mejora continua de su eficiencia frente a otros competidores y el mercado por sí solo lograría una efectiva focalización de los precios de acuerdo al poder adquisitivo de cada nicho.

La teoría de la tributación óptima señala que debemos gravar con elevados precios (impuestos) a los bienes, en este caso energéticos, cuya demanda sea relativamente inelástica (cuando sube el precio no baja el consumo) y con bajos precios (subsidios) a los bienes o energéticos cuya demanda sea relativamente elástica (cuando sube el precio el consumo disminuye). De esta manera se distorsiona lo menos posible las decisiones del consumidor (Varian, 1992:482-484).

Otros autores indican que el manejo de la política de precios no puede orientarse utilizando exclusivamente criterios parciales, de carácter esencialmente microeconómico como los que surgen de las propuestas marginalistas, derivadas de la Economía del Bienestar, de pretendida validez universal. Las evidencias surgidas a partir del análisis de las consecuencias económicas, políticas y sociales derivadas de las bruscas variaciones en los precios internacionales del petróleo han incrementado la convicción de que el manejo de la política de precios de la energía requiere de la consideración de un conjunto más amplio de criterios, relacionados con aspectos de carácter micro y macroeconómico, social y político, y derivados de un análisis de las características específicas del sistema socioeconómico y energético considerado.

Autores como Gaskin²² y Gamba²³ (1983) indican que la fijación de los precios de los energéticos debe basarse en los costos de oportunidad (normalmente los precios de frontera de los energéticos comercializados internacionalmente), para lograr patrones racionales de oferta y consumo en las opciones energéticas disponibles. Indican que existen ejemplos de países en vías de desarrollo en donde la intensidad energética es excesiva debido a la fijación de precios menores a los precios reales, o en donde no se toman pasos hacia la sustitución de combustibles debido a las distorsiones en las estructuras de sus precios (Gaskin y Gamba, 1983: 586-587).

De hecho, “el carácter comercializable del petróleo crudo y sus derivados ha conducido a que la mayor parte de los países se hayan adherido al principio de los costos de oportunidad basado en los precios de frontera” (ONU et al., 2003:97). Sin embargo:

Este principio, para el caso de los países productores y especialmente en aquellos que se autoabastecen o son exportadores netos, los costos económicos efectivos para el conjunto de la sociedad vienen expresados por los costos de producción. En tales casos, utilizar los precios de frontera (costos de oportunidad microeconómicos), como guía para fijar los precios internos de la oferta, implica plasmar una forma particular de apropiación de la renta petrolera. Es decir, más que la pretendida asignación eficiente de los recursos se trata de la apropiación de esa renta (ONU et al., 2003:97).

Cabe destacar el impacto de la integración sobre los precios de los energéticos. En el caso de los energéticos comercializables, como los derivados de petróleo, la integración de los mercados implica necesariamente una convergencia de sus precios. “El contrabando de este tipo de energéticos en zonas fronterizas, de países con niveles de precios muy diferentes y control aduanero, constituye una prueba palpable de la inviabilidad de mantener políticas diferenciales de precios en espacios abiertos al comercio” (ONU et al., 2003:123). Tal es el caso de Ecuador y el alto nivel de contrabando de energéticos subsidiados que pasan por las fronteras hacia Colombia y Perú.

Bajo este contexto, en el próximo capítulo se analizará el caso de estudio utilizando la *Metodología de Análisis de Políticas Públicas del Sistema Integrado de Evaluación de Intervenciones Públicas de Chile*. Para ello, se iniciará por identificar el marco ético – político e institucional que enmarca el análisis del problema de

²² Gary Gaskin, Departamento de Energía, Banco Mundial.

²³ Julio Gamba, Departamento de Industrias, Banco Mundial.

investigación, para luego profundizar en el estado de la situación actual. Se evaluará la existencia o no, de justificaciones económicas, sociales o ambientales que sustenten a nivel nacional la utilización de subsidios; y si éstos cumplen los principios económicos básicos de transitoriedad, focalización, eficiencia y factibilidad económica.

Posteriormente, se examinará si los precios subsidiados incentivaron comportamientos de consumo inadecuados, y se identificará si estos comportamientos han producido externalidades negativas en el sector de transporte a nivel nacional, y en el Distrito Metropolitano de Quito.

Para complementar este análisis, se estudiarán las fuerzas motrices y presiones existentes en el Distrito Metropolitano de Quito, para configurar de manera más completa el escenario actual y el tendencial, sobre los que se fundamentan las políticas propuestas, que serán desarrolladas en el Capítulo 3.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA DE LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES Y SU IMPACTO EN EL SECTOR TRANSPORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Marco Ético-Político e Institucional

El 28 de septiembre del 2008, el pueblo ecuatoriano aprobó con una mayoría del 63.93% de los votos válidos, una nueva Constitución para la República del Ecuador, la misma que entró en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial el 20 de octubre del mismo año.

La nueva Constitución parte del reconocimiento del Estado como “constitucional de derechos y justicia” (Artículo 1), contrapuesta a la noción de Estado social de derechos preexistente.

Este cambio implica el establecimiento de garantías constitucionales que permiten aplicar directa e inmediatamente los derechos, sin necesidad de que exista legislación secundaria. La Constitución ecuatoriana amplía además garantías, sin restringirlas a lo judicial. Existen tres tipos de garantías: normativas, políticas públicas y jurisdiccionales (Ávila, 2008:3-4). De este modo, la política pública pasa a garantizar los derechos (SENPLADES a, 2009:25)

Las políticas públicas referentes al presente caso de estudio deben diseñarse, implementarse y evaluarse, tomando en cuenta las siguientes disposiciones constitucionales:

TABLA No. 2

DISPOSICIONES CONSTITUCIONES RELEVANTES PARA EL CASO DE ESTUDIO

Art.	Num.	Contenido
3	5	Son deberes primordiales del Estado planificar el desarrollo, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
141	-	La Función Ejecutiva tiene las atribuciones de “rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.
85	1	Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
280	-	El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, los programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y asignación de los recursos públicos; y la coordinación de competencias

		exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.
83	6	El uso de los recursos naturales será racional, sustentable y sostenible.
14	-	Reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
413	-	Determina que el Estado promoverá la eficiencia energética y el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias.
414	-	Dispone la adopción de medidas adecuadas y transversales para mitigar el cambio climático mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero.
131	-	Establece que los sectores estratégicos son de decisión y control exclusivo del Estado, dado que por su trascendencia y magnitud, tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental.
313	-	“El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”. “Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos...”
284	9	La política económica deberá impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.
285	2	La política fiscal tendrá como objetivos específicos la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
286	-	Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable, transparente y procurando la estabilidad económica.
300	-	El <i>régimen tributario</i> se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria; se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria deberá promover la redistribución y las conductas ecológica, social y económicamente responsables.
394		El Estado promocionará el transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas será prioritaria.

FUENTE: Constitución de la República del Ecuador, 2008. **ELABORACIÓN:** la autora.

Dada la importancia que la nueva Constitución otorga al Plan Nacional de Desarrollo, resulta indispensable realizar una reseña a este respecto para contextualizar el marco ético político de esta investigación, toda vez que este instrumento contiene las orientaciones filosóficas y programáticas de lo que Ecuador se planteó como objetivos a alcanzar, dentro de su propia definición de desarrollo.

En el año 2007, el Gobierno Nacional impulsó la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se buscó sentar las bases de lo que nuestro país definía como objetivos, estrategias y metas de desarrollo. En este primer esfuerzo, la perspectiva territorial se incorporó a partir de los planes provinciales y de la formulación de las agendas de desarrollo para las siete zonas de planificación. Este proceso permitió identificar las necesidades de las poblaciones en el territorio y articular las intervenciones estratégicas a una propuesta nacional (SENPLADES a, 2009:8).

Con la aprobación de la Constitución 2008, se crearon mandatos constitucionales que debieron ser plasmados en la planificación nacional; de esta forma, se actualiza el Plan Nacional de Desarrollo al Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013, el mismo que consta de tres partes: una primera conceptual, una segunda de definición de políticas públicas y finalmente una instrumental.

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasma en una estrategia de largo plazo que busca construir una “*biópolis ecoturística*”, cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera para el Buen Vivir, la misma que defina para la primera fase de su aplicación durante el período 2009 – 2013, doce estrategias de cambio (SENPLADES a, 2009:7).

Estas doce estrategias de cambio se relacionan a doce objetivos nacionales de desarrollo. Así la Estrategia VII: Cambio de la matriz energética, se relaciona con el Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable, y con el Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.

En el Plan Nacional del Buen Vivir -PNBV-, se armonizó lo sectorial con los objetivos nacionales. Así, la formulación del Plan se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales en donde se definieron las políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva²⁴. Una vez que las agendas sectoriales brindaron coherencia entre la gestión pública y las disposiciones constitucionales, se inició un proceso de articulación con los territorios a través de talleres de consulta que, de acuerdo a datos de la SENPLADES, involucraron a más de 4.000 representantes de la sociedad.

²⁴ La Función Ejecutiva en el Ecuador, se encuentra organizada en siete gabinetes sectoriales representados por siete Ministerios Coordinadores. Estos son: Desarrollo Social, Política Económica, Producción, Seguridad Interna y Externa, Patrimonio Natural y Cultural, y de la Política.

Dentro de las orientaciones éticas y programáticas señaladas en el PNBV, se encuentra la *justicia intergeneracional e interpersonal*. Esta orientación se refiere a que una sociedad justa, considera los impactos sociales y ambientales del uso de los recursos naturales, así como las decisiones económicas que se toman en el presente, y las consecuencias que éstas puedan tener para las generaciones futuras.

Por otro lado, el Plan asume del concepto de *desarrollo humano* enmarcando la calidad de vida a un proceso de ampliación de las oportunidades y capacidades humanas. Por ende, parte de las potencialidades de la gente, de su visión, de sus valores culturales y sus formas de organización. Desde esta perspectiva, se promulga una política con objetivos promocionales no asistencialistas, tal como se revisó en el Capítulo 1.

Ahora bien, ¿qué rol juega el Gobierno Autónomo Descentralizado Distrital de Quito en el diseño y ejecución de las políticas públicas relativas al precio de los combustibles y a la gestión del transporte y la movilidad de este territorio?

La Constitución establece la instauración del Régimen de Gobiernos Autónomos descentralizados, mismo que se regirá por la Ley correspondiente y se definirá a través del Sistema Nacional de Competencias (Art.239).

En consecuencia, el 19 de Octubre de 2010 se expide el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, mismo que en su Art. 108 define al Sistema Nacional de Competencias de la siguiente forma:

Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente (COOTAD, 2010:50).

El Art. 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que la definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias, y que los gobiernos autónomos descentralizados GAD's formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias. Estas políticas deberán incorporarse a sus planes de desarrollo y a los instrumentos normativos que se dicten para tal efecto (Registro Oficial No. 306, 2010:6).

El Art. 16 del mismo Código, dispone que en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán los mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno (Registro Oficial No. 306, 2010:6).

El Art. 72 del COOTAD dispone que los Distritos Metropolitanos Autónomos son regímenes especiales, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales.

Por otra parte, indica que les corresponde de forma exclusiva a los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal (Art. 130), pero señala que la rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial le corresponderá al Ministerio del ramo (Art. 164).

Posteriormente y en concordancia con el Art. 264-5 de la Constitución, el COOTAD dispone que los GAD's podrán generar sus propios recursos financieros (Art. 163), y en el Art. 179 denominado "Facultad Tributaria" determina que:

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad (...).

Con la finalidad de establecer políticas públicas, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán fijar un monto adicional referido a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles. (...)

Esta facultad tributaria es extensible a los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos (COOTAD, 2010: 74)

De acuerdo al Art. 84 del COOTAD, son funciones de los Distritos Metropolitanos Autónomos, promover el desarrollo sustentable de su circunscripción para garantizar el buen vivir a través de políticas públicas metropolitanas, así como regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental de manera articulada con las políticas ambientales nacionales.

Bajo este contexto queda claro que el modelo paradigmático, jurídico e institucional adoptado en Ecuador ubica al Estado como el eje nodal de formulación de las políticas de precios de los combustibles, transporte y la movilidad.

Caracterización de la Oferta Pública desde las Estrategias de Intervención

Definición del Problema: Relación entre los precios de los combustibles y el crecimiento del parque automotor

Si bien la renta petrolera ha financiado el modelo de desarrollo y el “bienestar social” en el Ecuador, la evidencia empírica encontrada en esta investigación muestra que la dependencia económica y energética del país a este recurso no renovable, ha producido repercusiones negativas a nivel fiscal, energético y ambiental, por la inexistencia de políticas públicas con bases y estrategias claras que mitiguen esta situación. De hecho, la política de precio de los combustibles en el Ecuador respondió a reacciones de carácter político, bajo las presiones externas de los organismos internacionales de préstamo e internas derivadas de la movilización social.

A nivel energético, la dependencia del Ecuador a los combustibles fósiles ha crecido sosteniblemente llegando a ocupar el 85% de la oferta de energía primaria²⁵, con lo cual se ha incrementado también la vulnerabilidad del país.

TABLA No. 3
PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTOS PETROLEROS EN EL CONSUMO DE ENERGÍA POR FUENTES PRIMARIAS 1996-2007 (10³ TEP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
TOTAL CONSUMO	6693	6683	6701	5995	6516	6737	7048	7465	7483	7738	7647	8369
Productos Petroleros	4873	4919	4849	4531	5141	5311	5624	6096	6156	6432	6479	7102
% Productos Petroleros	72,81%	73,60%	72,36%	75,58%	78,90%	78,83%	79,80%	81,66%	82,27%	83,12%	84,73%	84,86%
% Otras Fuentes	27,19%	26,40%	27,64%	24,42%	21,10%	21,17%	20,20%	18,34%	17,73%	16,88%	15,27%	15,14%

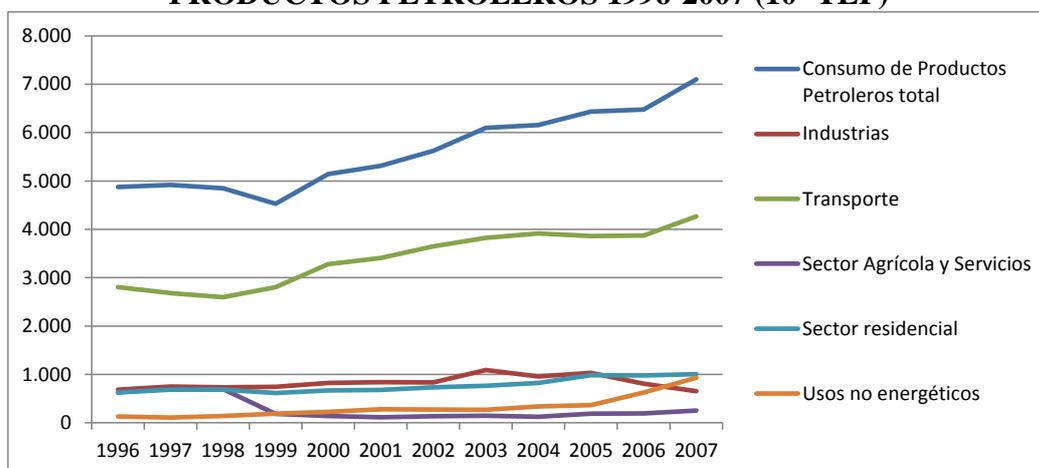
* Cifras no consolidadas

Fuente: International Energy Agency, 2009. **Elaboración:** la autora.

Paralelamente, existe un incremento sostenido de la participación en la demanda de energía por parte del sector transporte: creció de 42% a 51% desde 1996 hasta el 2007, con respecto al total de energía consumida (Ver Anexo 2). Otros datos demuestran que en el Ecuador, el sector transporte es el principal usuario de combustibles derivados de petróleo y aceites, representando en el 2007 el 60% del consumo total de productos petroleros (International Energy Agency, 2009).

²⁵ De acuerdo a datos de la International Energy Agency (2009), la participación de las energías renovables en el total de consumo de energía para el año 2007 fue de 4,8%.

GRÁFICO No. 3
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR TRANSPORTE EN EL CONSUMO DE PRODUCTOS PETROLEROS 1996-2007 (10³ TEP)



Fuente: International Energy Agency, 2009. **Elaboración:** la autora.

En este contexto, cabe profundizar acerca de uno de los factores que ha contribuido a esta situación: los subsidios a los combustibles.

Durante toda la vida republicana, la estrategia de desarrollo que Ecuador ha empleado para generar riqueza ha sido la exportación de bienes primarios agrícolas o no renovables, y en las últimas décadas la teoría de pensamiento que acompañó a este proceso fue la dogmática defensa del libre mercado, según la cual, la redistribución estaría a cargo de las fuerzas del mercado o en última instancia, de la política social focalizada. Sin embargo, las medidas neoliberales fracasaron en el logro de los objetivos planteados, es decir, no lograron el equilibrio de las variables macroeconómicas, primero, para relanzar el crecimiento después (SENPLADES a, 2009:31).

La política de los precios de los derivados de petróleo constituye un pilar fundamental dentro de la política de desarrollo de cualquier país en la medida que tiene repercusiones en los aspectos macro y microeconómicos, en la oferta y la demanda de energía, así como en la disponibilidad intergeneracional de un recurso no renovable.

Desde 1972, año en que Ecuador ingresó en la era petrolera, “el Estado ha tenido una influencia directa en el subsector petrolero a través del diseño y aplicación de políticas petroleras y macroeconómicas (tributaria, arancelaria, cambiaria y monetaria), así como a través de su capacidad monopólica de fijar los precios internos de los derivados de petróleo” (Falconí 1995:1).

Durante los años setenta, el boom de las exportaciones petroleras en el país permitió un acelerado crecimiento de los ingresos fiscales²⁶, que a su vez se tradujo en una expansiva política de subsidios (por ejemplo durante esa década, el precio de la gasolina se mantuvo fijo y no se incrementó sino hasta 1982) (MCPEC, 2010:9).

La llegada al poder de una coalición de políticos de corte empresarial en 1984 impulsó la implementación de políticas de apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. La reducción de la intervención estatal fue selectiva y reforzó una vez más, el subsidio a los sectores empresariales y productivos ligados a la exportación. El gobierno implantó una política económica de ajuste de esquema gradual, que entre otras medidas contempló reajustes mensuales de los precios de los combustibles, la eliminación de subsidios y limitados incrementos salariales (SENPLADES a, 2009:31-32).

De acuerdo a la investigación realizada por Vásquez, la política de congelamiento de los petroenergéticos entre 1979-1981 provocó conductas nocivas de consumo y altos porcentajes de desperdicio. Al nivelar estos precios a los precios internacionales a partir de 1981, si bien se generó procesos de racionalización en el uso de estos bienes, se provocó también un impacto negativo en la capacidad adquisitiva de las grandes mayorías (Vásquez, 1992:95).

Concordando con lo anterior, estudios realizados por ESMAP (The Energy Sector Management Assistance Programme) demostraron que el incremento de los precios de los energéticos provocaron efectos negativos principalmente en los estratos más pobres de la población debido a que el consumo de energía, al estar positivamente relacionado con el ingreso, hizo que los consumidores con menores recursos utilizaran una mayor proporción de sus ingresos en el pago de energía (y en servicios intensivos en energía como el transporte) (Mencías et al., 1994: vii-x).

El primer paquete de medidas *importantes* implementadas por el Gobierno con miras a la eliminación de los subsidios a las gasolineras, el diesel y el querosén para uso industrial, se realizó en septiembre de 1992, como parte de las medidas de ajuste estructural.

²⁶ “En esa década, los ingresos fiscales totales crecieron a un ritmo promedio anual de 35.3%, los ingresos no petroleros en 23.2% y los petroleros en 91%” (MCPEC, 2010:9).

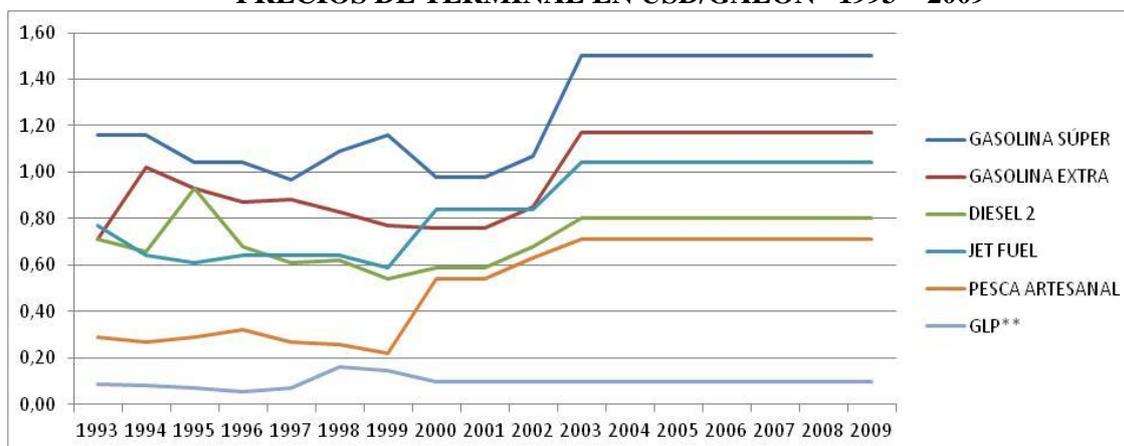
Durante ese período, el país mantuvo una política de incrementos graduales de los precios de la gasolina, GPL, electricidad y otros servicios públicos. No obstante cuando en 1996 se debatió sobre la pertinencia de los subsidios a la gasolina, las iniciativas de eliminarlos o en su defecto focalizarlos, no fueron bien recibidas por la población desatando protestas que desestabilizaron a las distintas administraciones (MCPEC, 2010:9).

El Gobierno tuvo pocos logros en términos de estabilidad económica y social. Los déficits fiscales, exacerbados por las reprogramaciones de la deuda, y el efecto especulativo del esquema gradualista limitaron la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales. En este contexto, ante un debilitado sindicalismo surge un vigoroso movimiento indígena cuyas principales líneas de conflictividad con el Gobierno aludían a la lucha por la seguridad social, la reforma agraria, el rechazo a las privatizaciones y al incremento de los costos de los recursos energéticos como el gas, la gasolina y la luz (SENPLADES a, 2009:32).

En este marco se entienden los factores de transmisión de la desigualdad en el país. Los imperativos de la política económica, al priorizar la estabilidad por medio del ajuste fiscal, convirtieron a la política social no solo en subsidiaria y asistencial, sino en insustancial para la redistribución de la riqueza (SENPLADES a, 2009:35).

La situación social generada con las políticas neoliberales que conducían a una reducción de los subsidios, especialmente de los energéticos, derivó en movilizaciones y resistencia popular a dichas medidas, dado que repercutían enormemente en la precaria y debilitada situación de la economía familiar de los ecuatorianos. Posteriormente, esta resistencia se hizo estructural y los subsidios a los energéticos nunca más fueron abordados por la inestabilidad política que generaban. Esta situación se tradujo en que los precios de los combustibles prácticamente se mantengan congelados desde el 2003 hasta la actualidad, tal como lo muestra el siguiente gráfico.

GRÁFICO No. 4
PRECIOS DE TERMINAL EN USD/GALÓN* 1993 – 2009²⁷



*Excluido el IVA

**Precio en Kilos

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2011 **Elaboración:** la autora.

Los subsidios a los combustibles no tienen registros directos en las cuentas públicas y no existe un método de cálculo estandarizado para contabilizar los egresos correspondientes a este importante rubro. En consecuencia, para estimar el monto de los subsidios en las cuentas nacionales, el Banco Central calcula la diferencia entre los gastos generados por la producción o la importación de derivados reportados por PETROECUADOR, y los precios de venta internos, correspondientes al precio de venta a nivel de terminal²⁸. De esta manera, cuando los ingresos por comercialización no cubren los costos de producción o de importación de los derivados de petróleo, se determina que existe un subsidio a los combustibles.

Empero, dado que esta forma de cálculo no toma en cuenta los costos adicionales en los que incurre el Estado por transporte y comercialización, el Ministerio de Finanzas creó su propia contabilidad de los subsidios. No obstante, esta metodología de cálculo no está clara y no se encuentra disponible al público, pero permite inferir que la forma más intuitiva de calcular los subsidios, subvalora los costos reales en los que incurre el Estado debido a la subvención a los combustibles.

En el estudio realizado por Jaime Carrera, Director del Observatorio de Política Fiscal, se muestra que los ingresos provenientes de la exportación de petróleo y

²⁷ La gasolina súper, extra y el Diesel 2, son consumidas por el sector de transporte terrestre. El Jet Fuel es el combustible utilizado por la flota aérea. El combustible para la pesca artesanal, es una gasolina de bajo octanaje para motores de dos tiempos.

²⁸ De acuerdo al Art. 72 de la Ley de Hidrocarburos, es potestad del Presidente de la República fijar el precio de comercialización interna de los derivados de petróleo.

derivados ascendieron a \$2.700 millones durante el primer semestre del 2009, sin embargo al presupuesto apenas ingresaron \$850 millones, es decir, tan sólo el 30% de las exportaciones, o su equivalente, el 23% de la producción total. El autor infiere que la diferencia se consumió en costos y gastos de PETROECUADOR y en subsidios a los derivados de petróleo, electricidad y otros de los que no existe información transparente (Carrera et al., 2009).

Por otra parte existen problemas estructurales que complejizan el problema de los subsidios en el Ecuador: aproximadamente el 10% de la producción petrolera nacional se entrega a las refinerías para que se produzcan derivados, sin embargo esta producción crece poco debido a la baja capacidad de refinación existente. Mientras tanto, el consumo interno ha crecido considerablemente y para satisfacer la demanda nacional se ha requerido incrementar las importaciones de derivados, cuyos costos han mantenido una relación positiva con la variación de los precios internacionales del crudo (Observatorio de la Política Fiscal, 2007:2003).

La inestabilidad de los precios del crudo y sus derivados en el mercado internacional durante la última década, sumada al congelamiento de los precios internos de los combustibles, ha incidido negativamente en el Presupuesto General de Estado y específicamente en el presupuesto de PETROECUADOR. Por ejemplo, el WTI pasó de un promedio de US\$ 31.1 por barril en el 2003 a un promedio de US\$ 99.3 en el 2008, incrementado considerablemente el monto de los subsidios.

El subsidio a los combustibles representó en el 2007 el 95.8% de los ingresos petroleros del Gobierno Central y el 64.3% de sus gastos de capital devengados. En el 2008 el gasto del Gobierno Central en Salud y Educación alcanzó 0.8% del PIB nominal mientras que el subsidio fue de 3.7% del PIB nominal. Para finalizar, la construcción del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair requiere de US\$ 1.979 millones de financiamiento, un monto equivalente al 40% del subsidio a la importación de derivados erogado por el Estado en los años 2007-2009 (MCPEC, 2010:10).

En una investigación publicada en 2007 por la Organización Latinoamericana de Energía, se estimó que los subsidios destinados a los derivados de hidrocarburos (gasolina, diesel, fuel oil y GLP) en América Latina y el Caribe (LAC), representaron en promedio el 2.25% del PIB en el año 2005. Los países que más altos porcentajes de su PIB asignaron por concepto de este subsidio fueron Surinam, Venezuela y Ecuador, quienes destinaron entre el 7% y 9% de su PIB respectivamente (Ríos, 2007:iv).

Pero, ¿cuál es el peso relativo del transporte terrestre en el monto de los subsidios a los combustibles? Según los reportes realizados por PETROECUADOR, los subsidios a los combustibles destinados al transporte terrestre alcanzan las siguientes cifras en el período 2006- 2009:

TABLA No. 4
MONTO DE LOS SUBSIDIOS A LOS COMBUSTIBLES PARA EL SECTOR
TRANSPORTE

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Subsidio a los Combustibles	- 1.007.043.063	100%	- 1.349.605.448	100%	- 1.690.032.812	100%	- 1.986.074.723	100%	- 1.303.643.991	100%
Subsidio a los Combustibles para Transporte Terrestre	- 589.916.415	59%	- 807.102.113	60%	- 991.262.850	59%	- 1.284.250.983	65%	- 813.185.780	62%

Fuente: PETROECUADOR. **Elaboración:** la autora.

Como se puede apreciar, el transporte terrestre consume en promedio el 61% del subsidio a los combustibles, lo que demuestran la importancia del sector transporte dentro del presente análisis. A continuación se revisará de forma más detallada del subsidio a los combustibles para transporte terrestre, analizando cada uno de estos energéticos consumidos por este sector.

Diesel 2: es el derivado de petróleo de mayor consumo y dinamiza el desarrollo de diversas actividades productivas. Desafortunadamente, las refinерías del país no satisfacen la demanda nacional. En 2008, contribuyeron con tan solo el 51.4% de la oferta y se requirió importar 11´400.000 barriles a un costo por galón de USD 3.036, lo que significó un egreso para el Estado de USD 1,453 millones, mientras que el precio de venta al público fue de USD 1.02 por galón (MCPEC, 2010:20).

Estimaciones de la distribución del subsidio al diesel, determinan que el sector “transporte” recibe el 46.5% del subsidio a este tipo de combustible. Por su parte, el sector “hogares” consume poco diesel (básicamente vehículos privados), por lo que reciben el 2,9% del subsidio. El contrabando por su parte se beneficia del 9.3% del subsidio (MCPEC, 2010:80).

Adicionalmente se estima que el peso del diesel sobre los costos totales del sector transporte, entendido como un insumo productivo, es de 36,6%, mientras que su peso sobre los costos totales de los hogares es de 0,1% (MCPEC, 2010:87).

Gasolinas: Resulta complejo analizar por separado el subsidio a la gasolina súper y extra, ya que el nafta de alto octanaje importado es mezclado en diferentes proporciones con el producto nacional de las refinerías y terminales para obtener estas dos gasolinas. Así en el 2008, las refinerías del país contribuyeron con 55,42% de la demanda y el déficit (44,58%) fue cubierto con importaciones que significaron un egreso de USD 821 millones para el Estado. El costo por galón de nafta importado fue de USD 2,537, mientras que el precio de venta al público del galón de gasolina súper fue de USD 2 y USD 1,45 para la gasolina extra (MCPEC, 2010:20-24).

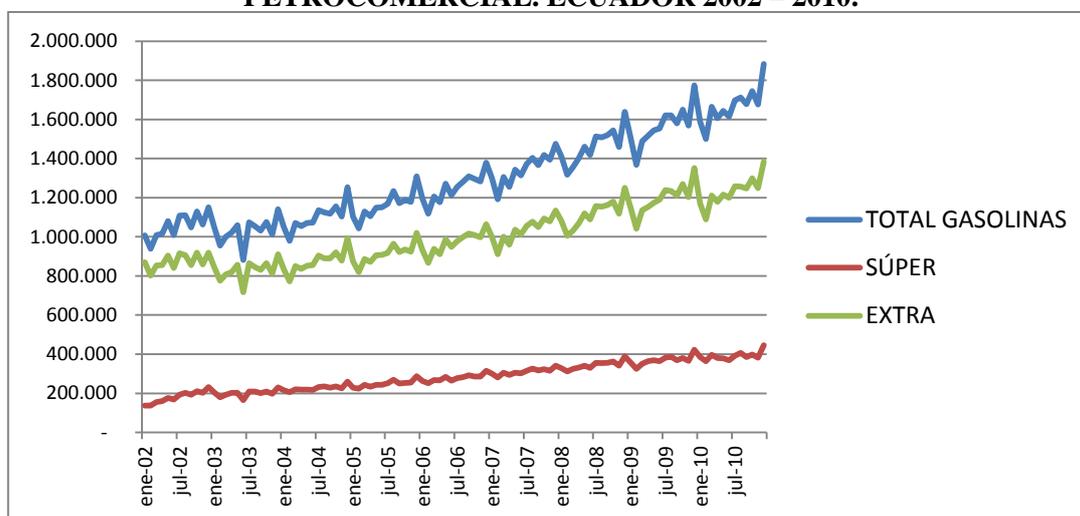
En lo que respecta a los subsidios a las gasolinas súper y extra, los hogares son los principales beneficiarios, atribuyéndose el 95,45% del subsidio en el primer caso y el 91,43% en el segundo. Por su parte, el contrabando se beneficia del 2% del subsidio a la gasolina extra y del 5% del subsidio a la gasolina súper (MCPEC, 2010:71-81). Finalmente, se estima que las gasolinas representan sólo el 2,3% del gasto de los hogares.

De estos datos se desprende una conclusión adicional: la política de precios de los combustibles, además de haber incentivado la demanda de derivados que el país produce deficitariamente, ha originado un alarmante nivel de contrabando de combustibles por las fronteras.

Por otra parte, datos de la encuesta de Condiciones de Vida (2006) y de la encuesta de Ingresos y Gastos (2003) del INEC muestran que el quintil más rico concentra el 54.9% del consumo total de combustibles, mientras que el quintil más pobre representa sólo el 3% del total. Es decir, la estructura vigente de los subsidios a los combustibles favorece a los grupos poblacionales con mayores ingresos, cabe preguntarse sobre su función social de acuerdo a los criterios de eficiencia económica, que establecen que los subsidios deben procurar la redistribución del ingreso.

Así lo demuestran las tendencias de consumo de las gasolinas extra y súper, las cuales principalmente son usadas para la movilización de vehículos particulares. Como se puede apreciar en el Gráfico No. 5, el consumo de estas gasolinas se ha incrementado aproximadamente en un 50% en los últimos ocho años, trayendo consigo mayor vulnerabilidad económica, energética y ambiental a nuestro país.

**GRÁFICO No. 5
CONSUMO DE BARRILES DE GASOLINA DESPACHADOS POR
PETROCOMERCIAL. ECUADOR 2002 – 2010.**



Fuente: PETROCOMERCIAL, 2011 **Elaboración:** la autora.

Paralelamente al crecimiento del consumo de gasolinas, se observa que el tamaño del parque vehicular se incrementó en un 45,8% durante la última década, mientras que la población creció tan solo en un 19,8% en similar período (de 12.090.804 a 14.483.499 habitantes según cifras del INEC). Estas cifras muestran que existe un crecimiento más que proporcional del parque automotor frente al crecimiento poblacional y que probablemente uno de los factores que incentiva esta situación es el subsidio a los combustibles, tal como se mostrará a continuación.

**TABLA No. 5
MATRICULACIÓN ANUAL VEHICULAR²⁹**

AÑO	Vehículos Particulares	Vehículos Servicio Pasajeros	Vehículos Carga Mediana	Vehículos Carga Pesada	TOTAL
2001	594.206	20.503	4.882	1.590	621.181
2002	368.160	24.177	256.438	13.003	661.778
2003	407.514	27.159	273.664	13.386	721.723
2004	437.228	26.053	285.033	14.156	762.470
2005	514.936	17.732	318.694	14.704	866.066
2006	584.532	29.044	328.430	15.848	957.854
2007	560.289	34.356	281.234	10.983	886.862

²⁹ A estos datos se debe sumar la venta de motocicletas, misma que se situó en 101,541 unidades en el año 2007, según la Asociación de Empresas Automotrices del Ecuador AEADE (2009). Esto ubica a la venta de motos en una cantidad mayor que la venta de automóviles a nivel nacional.

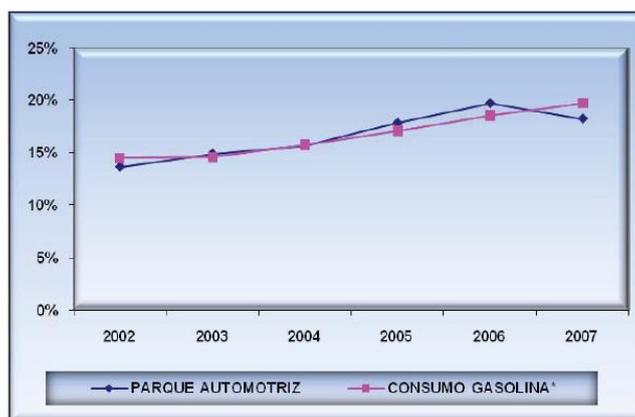
2008	953.199	29.590	4.773	1.477	989.039
2009	867.387	29.370	7.329	1.565	905.651

Fuente: Anuarios de Estadísticas de Transporte. **Elaboración:** la autora.

Sin embargo, esta relación no es casualidad. La investigación realizada por Vallejo e Inaiguazo (2009), se demostró la existencia de una relación directamente proporcional entre el número de vehículos y el consumo de gasolina, por lo que a medida que el parque automotor crece, el consumo de gasolina experimenta el mismo comportamiento.

GRÁFICO No. 6 VEHICULOS MATRICULADOS Y CONSUMO DE GASOLINA

Evolución de los Vehículos Matriculados y consumo de Gasolina



Fuente: Anuario de Estadísticas de Transporte, INEC
Elaborado por: Ruby Vallejo & Carlos Iñaguazo

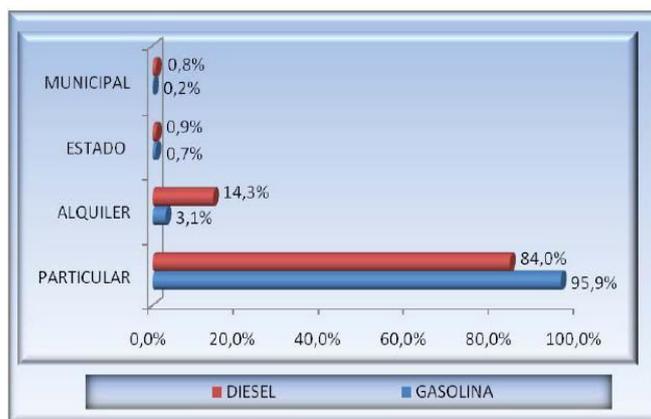
Según la información del Ministerio de Minas y Petróleos (Análisis Estadístico de Combustible 2002-2007), el parque automotriz es uno de los sectores de mayor crecimiento en consumo de combustibles con el 36 % durante el periodo 2000 - 2007. Se advierte que a medida que el parque automotor crece, el consumo de gasolina experimenta el mismo comportamiento, manteniendo una relación directamente proporcional entre el número de vehículos y el consumo de gasolina (Vallejo e Iñaguazo, 2009: 7).

La existencia de esta relación induce a la siguiente conclusión: el incremento de la demanda de combustibles en el país se encuentra incentivada por un patrón específico de consumo: el vehicular. Esta afirmación tiene importantes implicaciones macroeconómicas si tomamos en cuenta que el país está asumiendo un altísimo costos fiscal, social y ambiental, al subsidiar un bien que no cumple con ningún rol en el mejoramiento de la calidad de vida de la población o en el apalancamiento del sector productivo, tal como se demuestra a continuación.

El crecimiento del parque automotor se concentraba en vehículos a gasolina o diesel, es decir en aquellos que utilizan energéticos subsidiados, y los vehículos particulares consumen casi la totalidad de estos combustibles. Esto a su vez, nos induce a corroborar los datos del INEC que muestran que el quintil más rico de la población concentra el 54.9% del consumo total de combustibles, mientras que el quintil más pobre sólo el 3% del total; por tanto la estructura vigente de los subsidios a los combustibles favorece a los grupos poblacionales de mayores ingresos.

Aproximadamente el 96% de los vehículos matriculados que consumen gasolina son de uso particular, mientras que el 3.1% son de alquiler, y el 0.7% son vehículos del estado. De los vehículos matriculados que usan como combustible el diésel, el 84% son de uso particular, el 14.3% son de alquiler, y el 0.9% son vehículos del estado. Los vehículos matriculados de uso municipal son los que menos consumen gasolina y diésel con 0.2% y 0.8% respectivamente (Vallejo e Iñaguazo, 2009: 6).

GRÁFICO No. 7
VEHICULOS MATRICULADOS POR TIPO DE COMBUSTIBLE
 Comparativo de los Vehículos Matriculados por Uso y Tipo de Combustible



Fuente: Anuario de Estadísticas de Transporte, INEC
 Elaborado por: Ruby Vallejo & Carlos Iñaguazo

Se pudo constatar hasta aquí que las distorsiones en el uso de combustibles en el Ecuador se deben a la estructura de precios vigentes, los cuales benefician fundamentalmente al sector transporte de forma regresiva para consumos suntuarios, limitan el desarrollo y la utilización de tecnologías limpias, y generan contrabando.

Estudios señalan que mientras en Colombia y Perú, industrias enteras buscaron la manera de economizar el uso de combustibles (más producción por cada unidad de

combustible utilizada), en el Ecuador el precio controlado de los combustibles ha resultado en un uso no eficiente del mismo (Hurtado et al., 2008).

Si se considera que en la teoría económica se concibe a los precios como instrumentos de política mediante los cuales se generan señales a los agentes para que tomen decisiones acertadas, los precios subsidiados de los combustibles en Ecuador han diferido enormemente de la consecución de los objetivos nacionales, provocando un aumento del gasto público e incentivando al consumo de combustibles que el país no produce en suficiente cantidad cuando las señales de los precios a nivel internacional nos hubieran inducido a hacer todo lo contrario.

Así, los subsidios a los combustibles no se encuentran determinados y/o justificados bajo algún argumento técnico, económico o social; es decir, los hacedores de política no pueden explicar de forma clara cómo los subsidios están disminuyendo externalidades negativas ambientales o socioeconómicas o cómo han sido un instrumento de redistribución de la riqueza. Por el contrario, los datos indican que el subsidio es regresivo y beneficia a los quintiles de mayores ingresos.

Dado que este es un *subsidio en especie*³⁰, su justificación teórica se encontraría en que los combustibles son bienes meritorios (es decir, aquellos bienes que son fundamentales para el bienestar del ser humano) o debido a que presentan mayor facilidad administrativa para su transferencia (Komives et al., 2005: 51-53). Sin embargo, si se evalúa la eficacia relativa de los diferentes bienes o servicios que podrían ser seleccionados como instrumento de transferencia o subsidio en especie, utilizando un método de análisis rápido e intuitivo, se identifica que existen otros bienes a los cuales sería más beneficioso subsidiar como la alimentación o la educación.

Por otra parte, los subsidios a los combustibles en el Ecuador no cumplen con los principios económicos básicos para que puedan ser efectivos, dado que no son transitorios, no están focalizados, no son progresivos, no se puede determinar si el costo total del subsidio (incluida la transferencia realizada) es menor o mayor que el beneficio social que generan y su factibilidad económica no es clara.

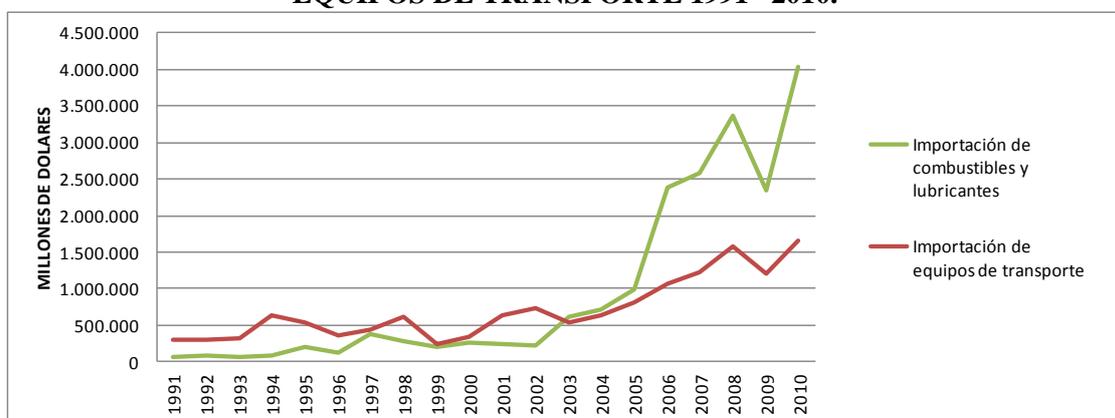
En consecuencia se puede concluir que son *subsidios sin financiamiento*, con todos los problemas que esto trae consigo a nivel fiscal y en la consecución de los objetivos de desarrollo planteados por el Gobierno Nacional.

³⁰ **Subsidios en especie:** entrega de bienes y servicios a menores precios a los del mercado.

Etapa del Problema a nivel nacional: Consumo de los combustibles subsidiados y el incremento del parque automotor

Tal como se explicó en el apartado anterior, existe una estrecha relación entre el consumo de combustibles y el crecimiento del parque automotor que consume gasolinas subsidiadas. Esto a su vez se puede constatar en la relación existente entre la importación de combustibles y lubricantes, y la importación de equipos de transporte³¹.

GRÁFICO No. 8
IMPORTACION DE COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES VS. IMPORTACIÓN DE EQUIPOS DE TRANSPORTE 1991– 2010.



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2011 **Elaboración:** la autora.

Este gráfico es bastante interesante, puesto que muestra dos tipos de comportamientos antes y después del año 2003, que es el año a partir del cual se congelan los precios de los combustibles en el mercado interno nacional. Antes de esta fecha clave, no se evidencia una relación clara entre estas dos variables, pero a partir de este año, se puede constatar que ambas variables crecen sostenidamente hasta el año 2008, decrecen simultáneamente hasta el año 2009, para volver a incrementarse de forma paralela. Pero, revisemos qué sucedió en el 2008 para que se haya producido tal efecto.

En el año 2007 el Presidente de la República modificó el Arancel Nacional de Importaciones, previo dictamen favorable del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, instrumentado en la Resolución 389 de dicho organismo. Mediante Decreto Ejecutivo 592, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 191 del 15 de octubre de 2007, pone en vigencia un Arancel Nacional de importaciones automotrices

³¹ Esta es la partida registrada en las Cuentas Nacionales que designa la importación de vehículos o sus partes.

basado en la NANDINA³² 653, con lo cual, la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) incorpora los nuevos códigos de designación de mercancías en el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICE), a partir de la misma fecha de publicación en el Registro Oficial³³.

Posteriormente el COMEXI mediante resolución No. 464 de fecha 18 de diciembre de 2008, emite dictamen favorable para modificar el Anexo 2 del Decreto Ejecutivo No. 592, e incorporan nuevas subpartidas de productos con arancel 0%, para incentivar el ingreso al país de vehículos híbridos (Todo Comercio Exterior et al., 2011-b).

Este hecho explica la caída de importaciones tanto de combustibles y lubricantes como de equipos de transporte en el 2008, pero fundamentalmente, muestra que existió una conciencia nacional de que los subsidios a los combustibles incentivan y benefician principalmente a consumos suntuarios de vehículos que utilizan gasolinas subsidiadas. A partir de ese momento, el Gobierno Nacional ha desplegado varias estrategias tributarias y arancelarias para contrarrestar este fenómeno, que dicho sea de paso, afecta importantemente a la balanza comercial del país. Sin embargo, estos esfuerzos al no estar articulados a una política clara y a un programa consistente con esa política, no han estado exentos de contradicciones.

Es así como en el año 2010, mediante Decreto Ejecutivo No. 497, se modifican los valores arancelarios a los vehículos híbridos que fueron determinados en el Decreto Ejecutivo No. 375, de acuerdo a la siguiente tabla:

TABLA No. 6
ARANCELES A LOS VEHÍCULOS HÍBRIDOS EN ECUADOR, 2010.

NANDINA 675	Descripción	Observación		
			R.O. 206	R.O. 302
8703.90.00.91	-Vehículos híbridos	De 0 a 2000 cm3:	0% ad-val	0% ad-val
		De 2001 a 3000 cm3:	5% ad-val	10% ad-val

³² **NANDINA:** Nomenclatura común de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones CAN.

³³ El 8 de septiembre de 2009, la Comisión de la Comunidad Andina de Naciones aprueba la extensión de las partidas arancelarias automotrices al 31 de diciembre de 2011.

		De 3001 a 4000 cm ³ :	10% ad-val	20% ad-val
		Mayores de 4000 cm ³ :	15% ad-val	35% ad-val

Fuente: Decreto Ejecutivo No. 497 de 8 de octubre de 2010. **Elaboración:** la autora.

Si bien los vehículos con cilindraje menor a 2.000 cm³ continuaron exentos de impuestos, el incremento a los aranceles de los demás cilindrajes de vehículos híbridos no es compatible con los objetivos de la política ambiental y energética promulgada en el PNBV. Debemos pensar que si el objeto de la medida aplicada de esta manera era contrarrestar el incremento de las importaciones suntuarias, las preferencias de los quintiles que pueden adquirir vehículos lujosos son inelásticas, por lo que siempre es preferible incentivar el consumo de vehículos más eficientes.

Por otra parte, con la creación de la Ley de Régimen Tributario Interno, se crea un impuesto sobre los vehículos motorizados de transporte terrestre que tengan un peso de hasta 3.5 toneladas de carga, en base a bloques crecientes en función de su precio. Si se toma en cuenta que esta clase de vehículos son utilizados principalmente para el sector productivo, queda entredicha la coherencia de las políticas implementadas.

TABLA No. 7
IMPUESTO A LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS TERRESTRES

Grupo	Descripción	Impuesto
II	Vehículos motorizados de transporte terrestre de hasta 3.5 toneladas de carga, conforme el siguiente detalle:	
	Camionetas cuyo PVP sea de hasta USD 30,000	5%
	Vehículos motorizados cuyo PVP sea de hasta 20,000	5%
	Vehículos motorizados, excepto camionetas y furgonetas cuyo PVP sea superior a USD 20,000 y de hasta USD 30,000	15%
	Vehículos motorizados cuyo PVP sea superior a USD 30,000 y de hasta USD 40,000	25%
	Vehículos motorizados cuyo PVP sea superior a USD 40,000	35%

Fuente: Ley de Régimen Tributario Interno, 2007. **Elaboración:** la autora.

Adicionalmente, el potencial dueño de un vehículo en el Ecuador, debe pagar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) (SRI, 2011), y de acuerdo a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicada en el Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008, artículo 215, todo vehículo motorizado, público o privado, que circule dentro el territorio ecuatoriano deberá poseer un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT. A continuación se muestra un resumen de los rubros ad-valorem que pagan los vehículos en el Ecuador: vigente.

TABLA No. 8
ARANCELES E IMPUESTOS A LOS AUTOMÓVILES, 2011.

Aranceles e Impuestos de los Automóviles en el Ecuador	
Aranceles	35%
Impuesto al Valor Agregado	12%
Impuesto a los Consumos Especiales	25%
FONINFA	0.5%
Matrícula	De acuerdo al avalúo del vehículo se impone tasa
Corpaire*	USD. 23.74 (valor fijo)
SOAT	Según tabla determinada para el SOAT
<p>Al contratar un seguro privado se paga impuestos, y el valor del seguro se determina de acuerdo a una prima que asigna la aseguradora. Dentro del seguro se cobra el 0.35% que se paga a la Superintendencia de Bancos. Los autos híbridos están exentos del pago del IVA e ICE. *Impuesto en el Distrito Metropolitano de Quito</p>	

Fuente: Diario El Comercio, 2011. **Elaboración:** la autora.

En esta I Etapa de la Reforma Arancelaria para el caso automotriz se estableció un nivel arancelario del 35% para automóviles (vehículos concebidos para transporte de personas), un 10% para camiones y un 3% para los CKD³⁴ de estos vehículos (Todo Comercio Exterior et al., 2011-a). A partir de enero de 2011 el arancel a los vehículos

³⁴ **CKD:** vehículo totalmente desarmado para ensamble.

de menos de 2.000 centímetros cúbicos se incrementó en un 5%, es decir que ahora se paga un 40% de arancel para ingresar este tipo de vehículos³⁵, pero también que los vehículos que menos gasolina consumen tiene una mayor carga impositiva, lo cual es nuevamente contradictorio con los objetivos establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir, relativos a la eficiencia energética y al desarrollo sustentable.

Por otra parte, el Gobierno del Ecuador viene impulsando desde junio del presente año un paquete de impuestos que los ha denominado “Impuestos Verdes”, con el objetivo de promover el cuidado ambiental y aumentar las tarifas que pagan los productos que el Gobierno ha considerado “dañinos para la salud de la población” (Diario El Universo, 2011).

La propuesta oficial deberá ser aprobada en primera instancia por la Asamblea Nacional. Este impuesto, específicamente para el parque automotor, se fijan a “la contaminación vehicular”, y tomará en cuenta principalmente la antigüedad del vehículo así como otro tipo de variables. No se incluirá en estas tasas a los vehículos utilizados por el sector productivo, comercial y de uso público (Diario El Universo, 2011).

Etapa del Problema a nivel local: Relación entre el sector transporte, la movilidad y la contaminación el Distrito Metropolitano de Quito

El Distrito Metropolitano de Quito forma parte de la provincia de Pichincha con un área de 4230.000 ha., cuyo centro urbano principal es la ciudad de Quito, donde habita una población de 2`231.705 habitantes aproximadamente (ECCO, 2011: 21).

La ciudad se caracteriza por tres procesos de ocupación del territorio: un área compacta e inconclusa que comprende la centralidad urbana, el área suburbana aún dispersa y subocupada conformada por los valles aledaños de la urbe; y las áreas no urbanizables, donde se desarrollan actividades rurales y agropecuarias. Estas áreas han tenido un crecimiento demográfico de casi 7 veces entre los años 1950 y 2010, pasando de 319.000 a 2`231.705 habitantes aproximadamente, esto es el 16% de la población nacional (ECCO, 2011: 21).

El DMQ se ha constituido como un centro de carácter macro regional. En tanto alberga a la capital de la República del Ecuador, es el centro de decisiones económicas, políticas, financieras, empresariales de carácter nacional y regional, centro turístico,

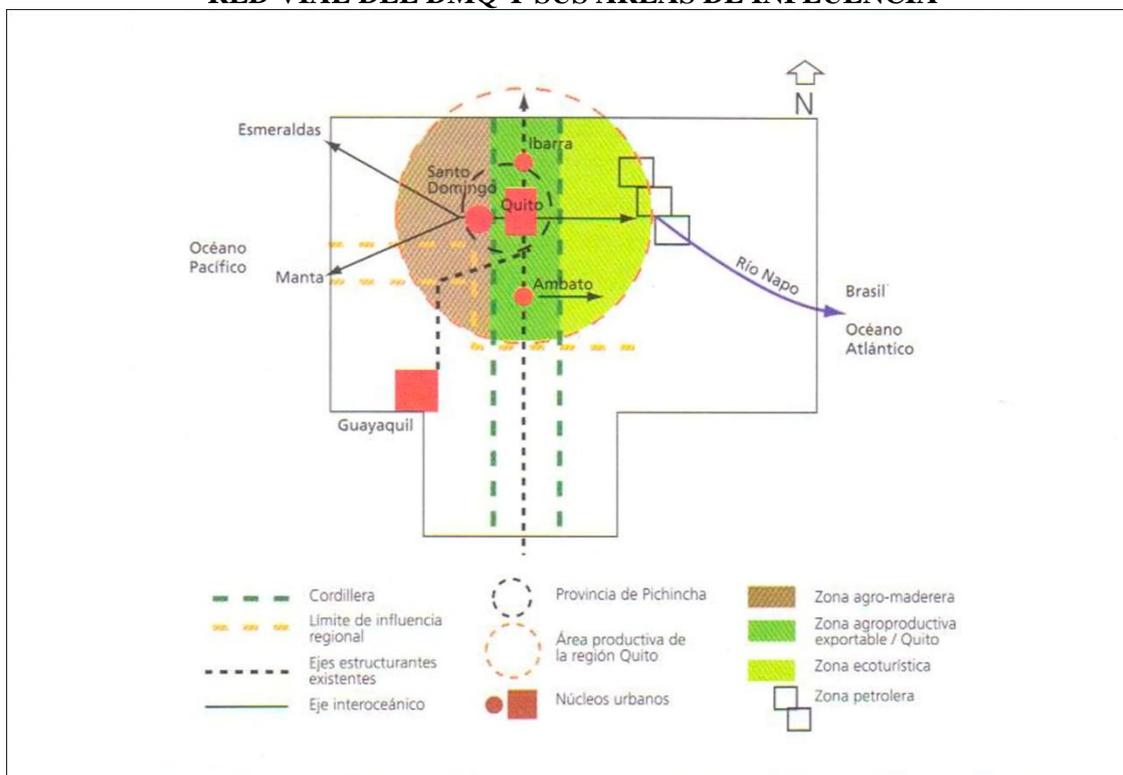
³⁵ Esto a partir de la Resolución No. 604 del COMEXI, del 15 de diciembre de 2010, en el que se dicta a favor de la modificación arancelaria en el sector automotriz, y que rige a partir de enero de 2011.

cultural, educativo, y al mismo tiempo una importante región de producción y consumo de escala. En efecto, las instituciones, al igual que sus familias, tienen necesidades específicas de servicios e infraestructura, que como Capital se debe satisfacer (ECCO, 2011: 42).

Su área de influencia directa abarca no solamente el territorio del DMQ, sino los cantones vecinos y de las provincias aledañas, lo que genera importantes flujos de personas y mercancías hacia y desde el Distrito Metropolitano de Quito (EMMOP-Q, 2008:14).

La incidencia macro-regional de Quito, se ve plasmada en la demanda de los territorios vecinos sobre sus servicios, fuentes de empleo y por tanto, de movilidad hacia y desde el DMQ, por lo que se debe considerar como referencia el poblamiento futuro del contexto regional. Las proyecciones de población para el año 2025 estiman que el DMQ tendrá 2'843.417 habitantes, de los cuales 2'060.903 se ubicarán en el área urbana y 728.514 en las áreas suburbanas. Así mismo se prevé que los cantones vecinos de Cayambe, Pedro Moncayo, Rumiñahui y Mejía alcanzarán en el año 2020 342.964 habitantes, con lo cual, la aglomeración en Quito se aproximará a los 3'200.000 habitantes (EMMOP-Q, 2008-17). Esta situación implica que la presión demográfica y de transporte en Quito, sobrepasará la capacidad urbana en el mediano plazo.

**GRÁFICO No. 9
RED VIAL DEL DMQ Y SUS ÁREAS DE INFLUENCIA**



Fuente y elaboración: ECCO, 2011

Volviendo al caso de estudio, se constató un fenómeno a nivel nacional que mostraba la correlación positiva existente entre el consumo de combustibles subsidiados y el incremento del parque automotor, especialmente de uso particular. Dentro de este contexto, el DMQ ha contribuido ampliamente a la obtención de esas cifras. Se calcula que el parque automotor en el DMQ se incrementa anualmente en 40.000 vehículos, pasando de 215.000 unidades en el año 2000 a 415.000 en el año 2009. La tasa de motorización se ha incrementado en un 24% durante los últimos años, desde 145 vehículos por cada mil personas en el 2003 hasta llegar en el año 2007 a 180 vehículos por cada mil personas. De mantenerse esta tendencia, en el año 2025 se estima un promedio de 590 vehículos por cada mil habitantes (EMMOP-Q, 2008-19). Nuevamente, el incremento de vehículos particulares es la principal causa del aumento en la tasa de motorización.

Actualmente, la repartición modal de transporte en el DMQ se encuentra en el orden del 73% para el transporte público y del 27% para el transporte individual. En el

transporte público se incluyen los desplazamientos realizados en transporte escolar y en el transporte individual se consideran los desplazamientos en taxis (ECCO, 2011: 75)³⁶.

No obstante, los desplazamientos en transporte público están disminuyendo a una tasa promedio de 1.4% anual, mientras que los viajes en transporte individual crecen en esa misma proporción. Con esta tendencia, se estima que para el 2025 el 60% de los viajes se realizarían en transporte individual y el 40% en transporte público (EMMOP-Q, 2008-17). Ante este escenario, se prevé que la sobreocupación de la red vial sea insostenible en el mediano plazo.

Sin embargo, existen presiones y fuerzas motrices en el territorio que contribuyen y complejizan esta situación.

En primer lugar se encuentra el crecimiento desordenado e inequitativo de la ciudad. Factores como las características físicas, los procesos de movilidad demográficos³⁷, las presiones del mercado del suelo, la especulación sobre las tierras, la atención direccionada históricamente hacia los barrios medios y altos desde la administración municipal, sumando a una débil normativa y planificación local, generaron un crecimiento desordenado caracterizado por una continua expansión hacia las zonas periféricas ubicadas al norte y sur de la ciudad y desde inicios de la década de 1990, hacia los valles aledaños de Tumbaco, Los Chillos y Pomasqui.

Esta articulación histórica de factores se ha estructurado espacialmente sobre un escenario territorial “conformado por un centro principal en expansión fundamentalmente al norte, una periferia urbana acondicionada en las laderas occidentales y varios centros periféricos de desarrollo, subordinados y complementarios a la dinámica del centro principal en los cinco valles colindantes con la ciudad, con características urbanas y mofológicas diferenciadas” (Carrión y Vallejo, 2002, citado ECCO, 2011: 55).

El resultado de esta dinámica se traduce en profundos desequilibrios de infraestructura y equipamiento entre los distintos sectores que conforman el área urbana, concentrando los servicios de transporte, salud, administración, educación, recreación, cultura,

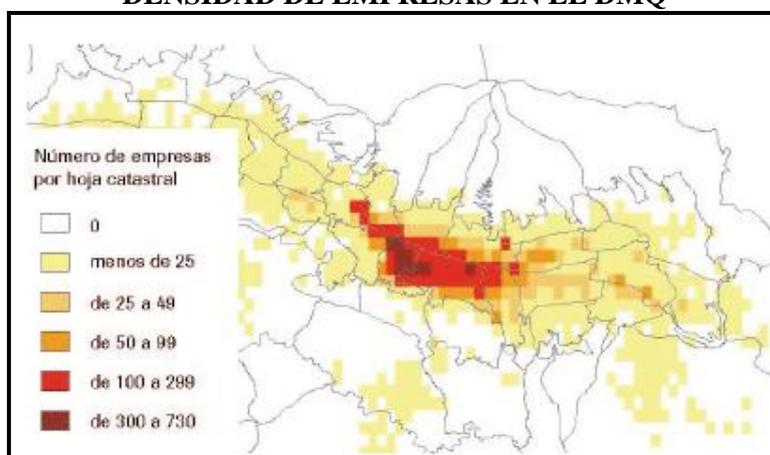
³⁶ Como podemos observar, los sistemas de transporte no motorizado en el DMQ son prácticamente inexistentes, por lo que deben ser desarrollados.

³⁷ “La inadecuada aplicación de la Reforma Agraria unida a la crisis económica, el énfasis del desarrollo industrial con concentración urbana y los subsidios entregados a las ciudades a través de la dotación de obra pública generaron un fuerte proceso migratorio campo-ciudad. Crecieron las ciudades, los sectores medios, el subproletariado y en Quito, la burocracia, los barrios periféricos y marginales (Carrión y Carrión, 1999: 4)” (ECCO:2011:57).

inversiones privadas y empresas en el área centro norte de la ciudad, y dejando un gran déficit de dotación en las áreas marginales y de expansión (ECCO, 2011: 73).

Con concordancia con lo anterior, la mayor cantidad de fuentes de trabajo están ubicadas en el *hipercentro económico* de la ciudad constituido por las administraciones zonales del Centro Histórico, El Ejido, La Mariscal, La Colón y La Pradera. De esta forma, la mayor parte de la población económicamente activa y de empresas del DMQ se distribuye en este sector o en sectores periféricos a esta zona (EPMMOP-Q, 2008:15-16).

GRÁFICO No. 10
DENSIDAD DE EMPRESAS EN EL DMQ

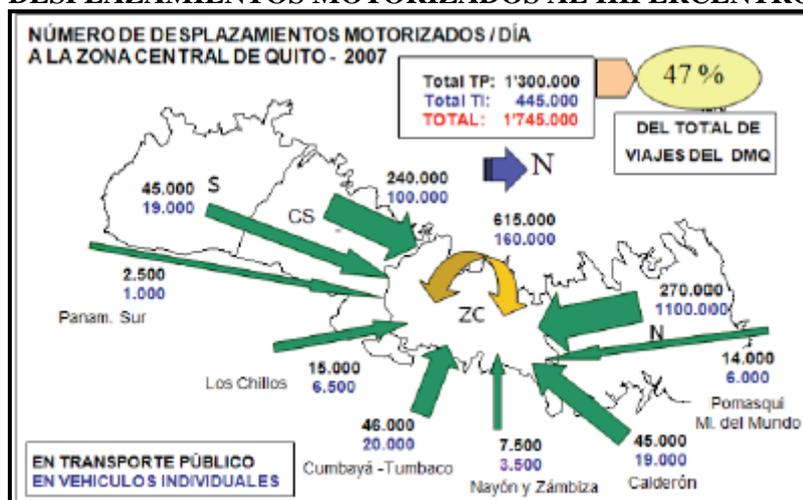


Fuente y elaboración: EPMMOP-Q, (2008)

Esta concentración de empleos y de servicios públicos (educación, salud, etc.) en el hipercentro económico, hace que un gran porcentaje de la Población en Edad de Trabajar PET realice desplazamientos continuos hacia este sector desde diferentes sitios del DMQ en “una proporción aproximada del 47% del total de los viajes motorizados que se realizan diariamente en el DMQ” (EPMMOP-Q, 2008:15-16), conducta que incide en las congestiones vehiculares³⁸ pero que también compromete la infraestructura vial, la demanda y oferta de transporte, el consumo de combustibles y la contaminación del aire (ECCO, 2011: 73-74).

³⁸ “Motivos de empleo y estudio generan el 81% de los viajes en hora pico” (ECCO, 2011: 74).

**GRÁFICO No.11
DESPLAZAMIENTOS MOTORIZADOS AL HIPERCENTRO**



Fuente y elaboración: EPMMOP-Q, (2008).

Sin embargo, si se considera la cobertura en el territorio de las líneas de transporte público, que hoy por hoy es el principal medio de transporte de la población, se puede constatar un gran déficit en el servicio. De hecho, en correspondencia con la desigualdad en el equipamiento urbano explicado en párrafos anteriores, las zonas rurales del DMQ son las que menos acceso³⁹ a transporte público poseen: sólo el 60% de la población tiene un acceso adecuado a líneas de transporte público; mientras que zonas como la Norte, Centro y Eloy Alfaro tienen un acceso aceptable cercano al 100% (ECCO, 2011: 74).

Paralelamente, la carencia de una planificación adecuada, trajo consigo otro gran problema: el déficit de vías colectoras⁴⁰. Del total de la malla vial urbana del DMQ, sólo el 7% corresponde a vías colectoras, lo cual dificulta la creación de líneas de transporte público en varias zonas de la ciudad. En efecto, zonas como Calderón, Eloy Alfaro y Quitumbe, solo poseen vías arteriales y locales, con un fuerte déficit de vías colectoras, “por lo que en estas áreas todo el tráfico tiene que circular por vías locales y claramente

³⁹ Se considera que el acceso es “aceptable” cuando una persona debe caminar hasta 10 minutos para llegar a una parada o a una línea de transporte (ECCO, 2011: 74)

⁴⁰ La clasificación de vías por su funcionalidad es la que sigue: **Vías Express:** diseñadas para altas velocidades, de gran capacidad, no poseen interrupciones, idealmente deberían conectarse a través de intercambiadores con vías arteriales. **Vías Arteriales:** de gran o moderada capacidad que acarrean grandes volúmenes de tráfico entre barrios dentro de un área urbana; tienen pocos accesos directos a residencias y se conectan con vías colectoras y locales. **Vías Colectoras:** recogen el tráfico de vías locales de barrios y lo llevan hacia las vías principales. **Vías Locales:** proveen acceso a residencias y barrios (ECCO, 2011: 75-76).

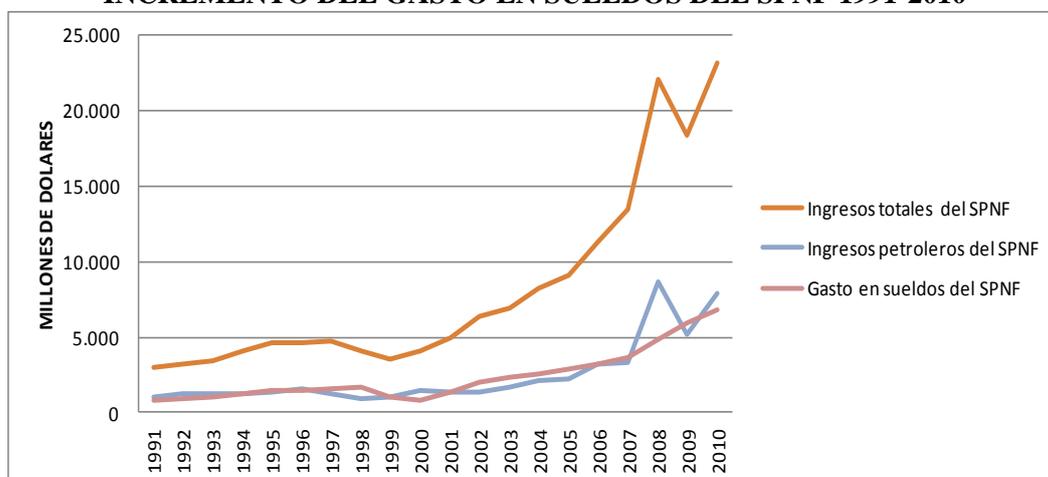
son vías que se congestionan rápidamente y no tienen la capacidad de cumplir el rol de una vía colectora” (ECCO, 2011: 75-76).

En consecuencia, el modelo urbano expansivo de Quito hacia el norte, hacia el sur y hacia los valles, sumado al déficit de transporte público, ha impedido el desarrollo de sistemas de transporte no motorizados porque las distancias de viaje son cada vez más extensas. Por otra parte, la alternativa que encontró la ciudadanía ante la inexistencia de una adecuada cobertura de líneas de transporte público, fue la adquisición de vehículos particulares.

El segundo factor que ha incidido en el cambio de la repartición modal del transporte en Quito, favoreciendo el crecimiento de vehículos particulares, es el incremento del ingreso de los capitalinos. En el siguiente gráfico, se muestra la coincidencia existente entre el crecimiento de los ingresos petroleros del Sector Público no Financiero y el crecimiento de los ingresos totales del Sector Público no Financiero. Así mismo, se puede apreciar que el gasto en sueldos del SPNF sigue muy de cerca el monto y comportamiento de los ingresos petroleros, por lo que podemos concluir que casi el 100% de los ingresos petroleros del SPNF se destina al pago de sueldos y salarios de los burócratas empleados por el Estado (¿no nos recuerda esto a los “comportamientos predadores” de los Estados de los países ricos en recursos naturales que Auty caracterizó?).

Este gráfico muestra también, que durante la década de los noventa, el gasto en sueldos y salarios se mantuvo casi en el mismo nivel y que a partir del año 2000, inició un lento pero sostenido incremento hasta el 2007, año en que este crecimiento se acelera importantemente.

GRÁFICO No. 12
INCREMENTO DEL GASTO EN SUELDOS DEL SPNF 1991-2010



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2011 **Elaboración:** la autora.

Al ser la capital de los ecuatorianos, Quito concentra el mayor número de instituciones públicas y por tanto, el mayor número de empleados públicos. En consecuencia, la mayor parte del incremento en los sueldos del SPNF ha sido captada por los capitalinos, ya sea por incrementos salariales o bien por un incremento en las plazas de trabajo.

Por otra parte, en las grandes urbes del Ecuador como Quito, Guayaquil y Cuenca, el factor “estatus social” pasa por el acceso a más y mejores bienes de consumo (recordemos el paradigma de la modernidad); y particularmente en el caso de Quito, el poseer un vehículo, además de ser una necesidad debido a los problemas de transporte identificados previamente, es un *símbolo* de estatus social. Este fenómeno, sumado al incremento del ingreso disponible de los capitalinos, fue efectivamente una de las principales causas del incremento de vehículos particulares en el DMQ.

De acuerdo al último estudio realizado por la Corporación para el Mejoramiento del Aire (CORPAIRE), en la ciudad de Quito circulaban alrededor de 260 mil unidades en el año 2006. Sin embargo, en el año 2007 se registraron 340 mil unidades, representando el 31% del total de vehículos en el país y un incremento del 30,8% frente al año anterior.

Ahora cabe preguntarse, ¿por qué no se han desarrollado los sistemas de transporte no motorizados en el DMQ? En primer lugar, se encuentra nuevamente el modelo de expansivo de Quito que hace que las distancias sean cada vez más extensas. Otros factores limitantes son las condiciones topográficas, la inexistencia de una cultura

de respeto a peatones y ciclistas, y el incremento de la inseguridad en la ciudad que desalienta los viajes a pie o bicicleta.

A continuación se profundizará en el *tráfico* como una externalidad negativa derivada del incremento del parque automotor en Quito y de la inadecuada planificación vial sobre la cual se desarrolló la ciudad.

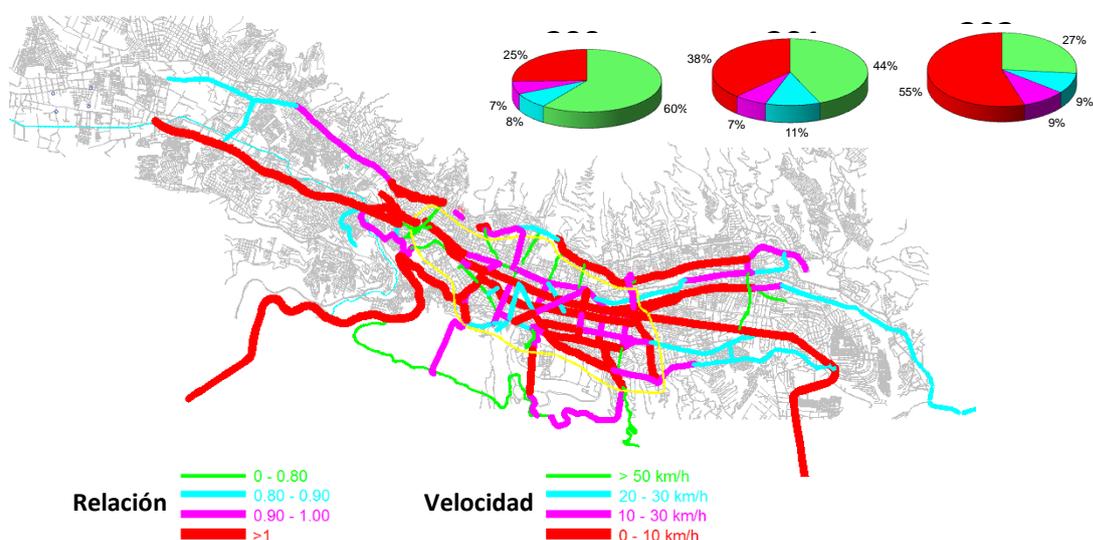
En el 2008 se registraron niveles de saturación en la red vial del orden del 30%, lo cual incide importantemente en el incremento de los tiempos de viaje. “La ciudadanía en general destina en promedio 1.7 veces más tiempo del normal requerido para sus viajes, lo cual incide negativamente en sus actividades, rendimiento de tiempo productivo, recursos en términos de consumo energético y calidad de vida” (EMMOP-Q, 2008-19).

En los últimos 8 años el tiempo de viaje de las unidades de transporte colectivo en ciertas rutas se ha incrementado en alrededor del 29%, lo cual incrementa los costos de operación (por el consumo de combustible y por el deterioro de las unidades), en donde se pierden 3 horas de producción que afectan la rentabilidad y la calidad del servicio. (EMMOP-Q, 2008-19).

El hipercentro económico es la zona de mayor tráfico en el DMQ, especialmente en las horas pico; esto debido a que en esta zona se concentra el mayor número de fuentes de trabajo, así como las principales instalaciones educativas, deportivas y de salud, tal como se mencionó anteriormente.

Tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el mapa de congestión vehicular se crea en base a la relación existente entre el volumen de vehículos y la capacidad de carga las vías. Así, a medida que esta relación se acerca a 1, se deduce que la cantidad de vehículos sobre una vía se acerca al 100% de la capacidad de la misma. Paralelamente, a medida que se incrementa la sobreocupación de un vía, disminuye la velocidad a la que circulan los vehículos. Por ejemplo, en aquellas vías que sobrepasaron el 100% de su capacidad (> 1), la velocidad promedio a la que circulan los vehículos es de máximo 10 km/hora. Estas vías se encuentran marcadas en el mapa con un color rojo intenso y nótese que de acuerdo a las estadísticas reportadas por la EPMOP-Q, se proyecta que la sobreocupación de la red vial pase de 25% a 38% en el 2015, y a 55% para el año 2025.

GRÁFICO No. 13 MAPA DE CONGESTIÓN VEHICULAR



Fuente y elaboración: EPMMOP-Q, (2008)

A este contexto se debe agregar que en Quito, existen dos sistemas de semaforización: uno centralizado y el otro que funciona de manera aislada, lo cual no permite una gestión coordinada de los semáforos. Esta situación genera pérdidas de la capacidad vial en el orden del 25% (EMMOP-Q, 2008-19).

Bajo estas circunstancias, el Alcalde del Gobierno Distrital de Quito, Dr. Augusto Barrera, el 5 de marzo del 2010 mediante Ordenanza Metropolitana No. 305, la implementación de la medida “Pico y Placa”, sin embargo se debe notar que esta medida es paliativa al problema de fondo que se ha expuesto a lo largo de estas páginas.

Adicionalmente al tráfico, otra de las externalidades negativas derivadas del incremento del parque automotor que utiliza las gasolinas subsidiadas es la contaminación atmosférica generada por la emisión de gases y el ruido.

Desde el 2004, los promedios anuales del material particulado fino (PM2.5) – el más peligroso – presentan valores superiores a la Norma (15 ug/m³), en todas las estaciones de medición. En el DMQ cada año se emiten alrededor de 2’501.620 toneladas de contaminante a la atmósfera. El 73% de estas emisiones son producidas por el parque automotor (...). Sus repercusiones sobre la salud humana están relacionadas con: alergias, mareos, dolores de cabeza, alerta mental, afecciones respiratorias, degeneración del tejido pulmonar, enfermedades cardiovasculares y muerte prematura (EMMOP-Q, 2008-22).

Aunque existen pocos estudios referentes a cómo la contaminación atmosférica en el DMQ afecta la salud de los quiteños, se sabe por datos proporcionados por el Proyecto Salud de Altura que las afecciones respiratorias son el principal problema de salud de la población en el DMQ con el 37% de los casos de enfermedad reportados, seguido por afecciones al aparato digestivo con el 18% y afectaciones al aparato locomotor con el 15,18% (ECCO, 2011: 70).

En consecuencia, es relevante analizar la relación que existe entre el tipo de vehículo que circula en el DMQ, el tipo de gasolina que utiliza (súper, extra o diesel), la calidad de la misma y la contaminación asociada a éstas variables anteriormente mencionadas.

De acuerdo al Inventario de Emisiones del Distrito Metropolitano de Quito, el consumo de combustibles para transporte terrestre en el año 2007 ascendió a 105'513.295 de galones de gasolina extra, 45'585.467 de galones de gasolina súper y 67'576.095 de galones de diesel Premium⁴¹. No obstante, este es el resultado de un importante crecimiento en el consumo de diesel y gasolinas, tal como se desprende de los siguientes datos: de los 26.414 TJ⁴² reportados en el 2003, el consumo ascendió a 30.375 TJ en el año 2005 y a 35.254 TJ en el año 2007. Este crecimiento ha sido paralelo al crecimiento de vehículos en el DMQ.

El mayor consumo se debe al uso de gasolina extra, seguido por el diesel, GLP y la gasolina Súper, cuyas tendencias anuales por tipo de combustible indican un decremento en el consumo energético de gasolina Extra; mientras que el consumo de gasolina Súper se mantiene sin mayor variación. En el caso del diesel es notorio el incremento del consumo energético del diesel Premium en el año 2007, el mismo que desplazó en gran medida al diesel (ECCO, 2011: 87)

En la siguiente tabla se presenta la relación existente entre el total de emisiones provenientes de fuentes móviles y la participación por tipo de vehículo en su generación:

⁴¹ “El diesel Premium se distingue de diesel por el contenido de azufre. El primero tiene una concentración menor a 500 ppm de azufre. El diesel Premium se expende únicamente en el DMQ” (ECCO, 2011: 87), dadas las disposiciones de la Ordenanza Metropolitana No. 213, Capítulos III y VI.

⁴² Terajulios o Terajoules: Unidad equivalente a un billón de julios o joules (10^{12} J). Un julio es la unidad derivada del Sistema Internacional utilizada para medir energía, trabajo y calor.

TABLA No. 9
TIPO DE VEHICULO Y PORCENTAJE DE EMISIONES. DMQ, 2007

Fuentes Móviles	Contaminantes Primarios							Gases Efecto Invernadero		
	CO	SO ₂	NO _x	PM ₁₀	PM _{2,5}	COVNM	NH ₃	CO ₂ ⁴³	CH ₄	N ₂ O
Total fuentes Móviles	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Tráfico aéreo	2,7	88,1	47,7	73,8	54,4	60,6	84	36,7	94,4	26,7
Tráfico Vehicular	97,3	11,9	52,3	26,2	45,6	39,4	16	63,3	5,6	73,3
Particulares gasolina	29,7	2,8	10,2	3	3	10,9	9	21,2	1,5	41,6
Taxis a gasolina	7,9	0,6	3,2	0,6	0,6	2,9	2,2	4,6	0,4	7,6
Busetas a gasolina	5,3	0,2	0,8	0,1	0,1	1,4	0,4	1,3	0,2	2,7
Buses a gasolina	1,1	0	0,2	0,1	0,1	0,3	0	0,2	0,1	0,9
Pick Up a gasolina	21	1,2	8,2	1,2	1,2	7,6	3,5	9,2	1,2	14,8
Pesados a gasolina	9,3	0,1	0,6	0,2	0,4	1,7	0,1	0,9	0,5	3,4
Motos	6,9	0,2	0,3	0,3	0,3	2,1	0,1	1,7	0	0,7
Particulares a diesel	0,1	0,2	0,2	0,6	1	0,1	0	0,8	0	0
Taxis a diesel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Busetas a diesel	0	0,1	0	0,1	0,1	0	0	0,2	0	0
Buses a diesel	4,1	1,9	8,6	4,4	9	3,1	0,3	6,9	0,4	0,4
Pesados a Diesel	11,8	4,6	20	15,6	29,8	9,3	0,6	16,4	1,3	1,2

CO: monóxido de carbono; SO₂: dióxido de azufre; NO_x: óxido de nitrógeno; PM₁₀: material particulado menor a 10 micrones; PM_{2,5}: material particulado menor a 2.5 micrones; CPVNM: compuestos orgánicos volátiles diferentes del metano; NH₃: óxido nitroso; CO₂: dióxido de carbono; CH₄: metano; N₂O: óxido nitroso.

Fuente: DMQ, Inventario de Emisiones, 2007 **Elaborado:** la autora.

En el año 2007, del total de emisiones de CO, el 97.3% fue producida por el tráfico vehicular; dentro de este último porcentaje, los vehículos particulares a gasolina contribuyeron con el 30% de las emisiones totales, las camionetas a gasolina (pick up) con el 21% y el 8% provino de taxis. El NO_x, es otro gas contaminante emitido mayoritariamente por el tráfico vehicular, en donde los principales emisores son los buses y vehículos pesados a diesel con un 28.6%, y particulares, taxis y camionetas

⁴³ Las emisiones de un motor de gasolina son diferentes a las emisiones de un motor a diesel, y también lo son las normativas que regulan las emisiones máximas en cada caso. Si bien es cierto que los motores a diesel emiten más CO₂ (y también más óxidos de nitrógeno, partículas y azufre), también es cierto que estas emisiones son fáciles de controlar con los nuevos filtros de partículas.

En comparación, por cada litro de combustible quemado, un motor diesel genera unos 2,65 kg de CO₂, mientras que un motor a gasolina genera 2,37 kg de CO₂. Sin embargo, si comparamos un vehículo a diesel y otro a gasolina con rendimiento y prestaciones similares, el vehículo a diesel consume menos cantidad de combustible, tanto menos como para compensar sus mayores emisiones de CO₂ y salir vencedor en la cuenta final.

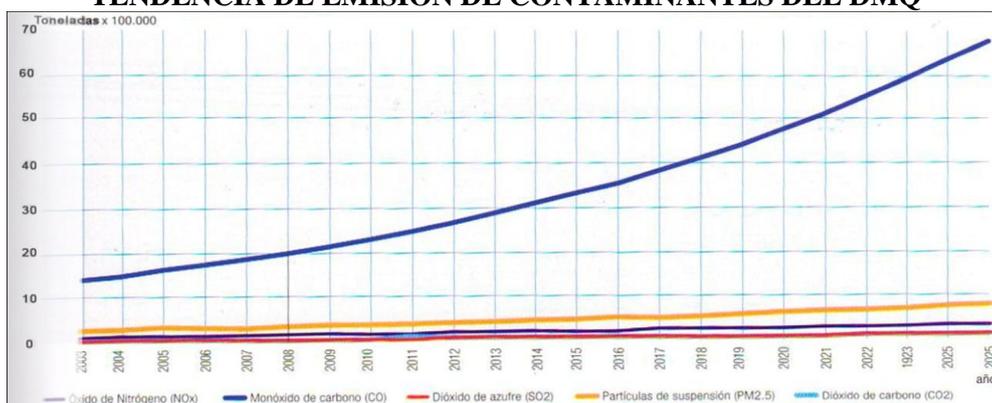
(pick up) a gasolina con un 21.6%. El tercer gas contaminante proveniente principalmente del tráfico vehicular fue el CO₂ con un 63.3% del total de emisiones y sus principales fuentes de emisión fueron los vehículos particulares a gasolina, las camionetas y los vehículos pesados a diesel. Finalmente, el tráfico vehicular contribuyó con el 73.3% de la generación de NH₃, principalmente atribuibles a vehículos particulares y camionetas a gasolina.

En conclusión, existen cuatro tipos de gases contaminantes emitidos principalmente por el tráfico vehicular: el CO, el NO_x, CO₂, y el N₂O. De todos éstos, los principales emisores fueron los vehículos particulares a gasolina, las camionetas a gasolina y los vehículos pesados a diesel.

Empero, la contaminación producida por el tráfico aéreo es alarmante y su participación en las emisiones provenientes de fuentes móviles es mayoritaria para casi todo el grupo de gases contaminantes y de efecto invernadero; el 88.1% del SO₂, el 73.8% del PM₁₀, el 54.4% del PM_{2.5}, el 60.6% del COVNM, el 84.0% del NH₃ y el 94.4% del CH₄, son producidos por este sector.

Las proyecciones de crecimiento de las emisiones indican que el incremento del parque vehicular producirá un crecimiento exponencial de CO en aire del DMQ. De la misma forma, se asume que la emisión de los otros gases se podría controlar a través de las revisiones técnicas vehiculares obligatorias⁴⁴.

GRÁFICO No. 14
TENDENCIA DE EMISIÓN DE CONTAMINANTES DEL DMQ



Fuente y elaboración: EPMMOP-Q, (2008)

⁴⁴ En el año 2003 se implementó la revisión técnica vehicular (RTV) en el DMQ como requisito normativo para todos los vehículos que circulan en la ciudad. La RTV comprende una revisión mecánica y de seguridad, así como el control de las emisiones de contaminantes atmosféricos y de ruido. El porcentaje de cumplimiento de los requisitos de la RTV en el período 2003-2009 fue de 67,71%. Cabe mencionar el porcentaje de evasión de la RTV, ha ido disminuyendo año a año (ECCO, 2011: 92).

Cabe mencionar que el Ecuador produce combustibles de mala calidad, con baja capacidad de antidetonante y elevadas concentraciones de azufre. Si bien en el DMQ se expende diesel Premium con un contenido de azufre de 500 ppm, debido a la Ordenanza Municipal No. 213, en ciudades como Bogotá y Santiago de Chile el contenido de azufre de este combustible es de 50 ppm, es decir, un contenido 10 veces menor. No obstante, si tomamos como referencia a los países europeos, la normativa exige que el diesel no contenga azufre (ECCO, 2011: 88).

Ecuador y Perú producen las gasolinas con el mayor contenido de azufre en América Latina, correspondiente a 2.000 ppm, mientras que el promedio latinoamericano es de 1.250 ppm y el menor valor es el de Chile con 30 ppm (ECCO, 2011: 88).

Es importante recalcar que la implementación de políticas, inversiones y tecnología para mejorar la calidad de los combustibles depende del gobierno central, específicamente del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y de la EP PETROECUADOR, por lo que el DMQ queda limitado al consumo de los combustibles que distribuye el gobierno central.

Por otra parte, el monitoreo de contaminación acústica 2003-2006, determinó que el ruido es continuo en todo el Distrito (excepto en la zona de Calderón donde el ruido es variable). La presión sonora oscila en más de 65dB(A) (EMMOP-Q, 2008-23) y que la principal causa de generación de ruido es el flujo vehicular de transporte pesado y en menor medida, el flujo de vehículos livianos y motocicletas (ECCO, 2011: 121).

De acuerdo a los monitoreos realizados entre 2005 y 2006, el 96% de las administraciones zonales del DMQ presentan “puntos negros” de ruido, es decir, se supera los 70dB(A); así mismo, se identificaron “puntos grises” de 55 a 65 dB(A) en la Administración Zonal Norte y Valle de los Chillos. Cabe mencionar que en los intervalos de 50 a 60 dB(A) el ruido causa molestia, y por encima de 65 dB(A) surgen perturbaciones en los modelos de comportamiento sintomático de daño grave causado por la presión del ruido (EMMOP-Q, 2008-23).

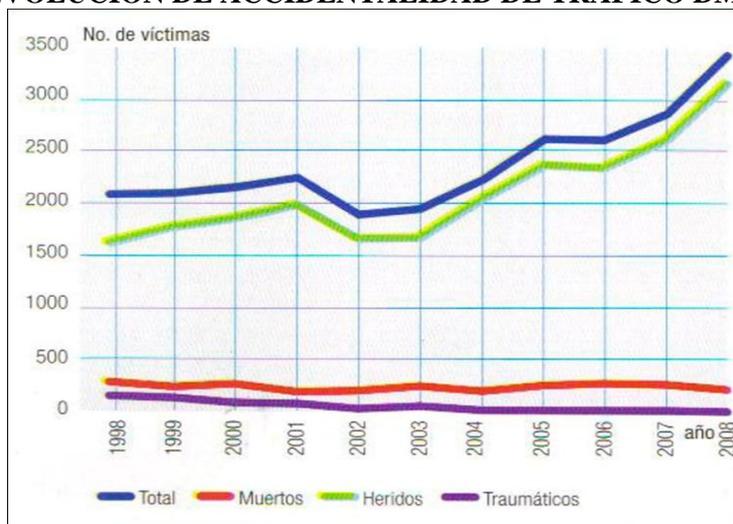
La exposición al ruido causa efectos sobre el sistema cardiovascular, alterando el ritmo cardíaco, afectaciones coronarias, hipertensión arterial y un efecto de carácter

neurovegetativo; altera el ritmo respiratorio, crea tensión muscular y nerviosa, agudeza de visión y vasoconstricción periférica. Estos efectos no son permanentes y desaparecen al cesar el ruido. Sin embargo, si una persona soporta niveles de ruido superiores a 90db de forma continua, se producen efectos permanentes como la pérdida de la audición.

No obstante, en todos los casos el ruido incrementa el estrés, crea tendencias agresivas, dificulta de la capacidad de observación, concentración y rendimiento, y facilita los accidentes. Estudios realizados por la OMS muestran que la contaminación acústica es la segunda mayor amenaza ambiental en las urbes después de la polución; se calcula que este tipo de contaminación provoca alrededor de 50.000 infartos cada año en Europa.

Otro grave problema relacionado con la movilidad en el DMQ, es el alto índice de accidentalidad. La tasa de accidentalidad se incrementa anualmente en un promedio del 15%, situación que está correlacionada al crecimiento del parque vehicular: este indicador es dos veces mayor al crecimiento del parque automotor. De mantenerse esta tendencia, la accidentalidad se convertirá en un serio problema para la salud pública en los años venideros (EMMOP-Q, 2008-23).

GRÁFICO No. 15
EVOLUCIÓN DE ACCIDENTALIDAD DE TRÁFICO DMQ



Fuente y elaboración: EPMMOP-Q, (2008)

Toda vez que en este Capítulo se ha definido y profundizado en la situación actual, así como en los elementos estructurales y estructurantes de la problemática abordada, en el próximo Capítulo se buscará determinar cuál es el grado de

correspondencia entre los principales problemas identificados, con respecto a las estrategias elegidas para dar respuesta a esas necesidades y los resultados que se espera obtener a partir de estas acciones.

Utilizando los elementos de la caracterización de la oferta de la metodología escogida, la tercera etapa corresponde al análisis de la oferta pública en base a cinco ejes analíticos: *coherencia*; *pertinencia*; *suficiencia*; *eficiencia*; y *eficacia*, y a la comparación de las tendencias generales de la oferta bajo el enfoque de las estrategias de intervención.

Por último, se procederá a realizar un análisis acerca de cómo los modos de gobernanza afectan a la situación energética, fiscal y ambiental del caso de estudio, bajo un contexto de subsidios a los combustibles y problemas de movilidad en el DMQ. Así mismo, se examinará cómo la interrelación entre los actores puede potenciar o limitar, el desarrollo territorial y de sus estrategias de largo plazo.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO

Caracterización de la Oferta Pública desde las Estrategias de Intervención

Expectativas del Cambio que se desea generar

Dentro de las políticas macro establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir para el período 2009 – 2013, se encuentra la siguiente: “Cambio de la Matriz Energética”, misma que se encuentra constituida por las siguientes *líneas estratégicas*:

1. “Al ser el sector transporte el principal consumidor de energía se vuelve imprescindible volverlo más eficiente. El transporte además tiene serias implicaciones en las ciudades, en las cuales general problemas de embotellamientos y contaminación ambiental”.
2. “La ciudadanía debe generar conciencia sobre la necesidad de ahorro energético consistente con un consumo sustentable”.

Sin embargo, el incremento a los aranceles para los vehículos hídricos, así como impuestos verdes que no se aplican al sector productivo, comercial y de uso público, ponen en tela de duda la credibilidad de estas líneas estratégicas en los hechos.

Los Objetivos Nacionales de Desarrollo relacionados al caso de estudio son el Objetivo 1, 4 y 11. Estos objetivos tienen asociadas las siguientes políticas y metas:

TABLA No. 10
OBJETIVOS, POLITICAS Y METAS DEL PNBV, 2009.

OBJETIVO	POLITICAS	LINEAMIENTOS	METAS
OBJETIVO 1: Auspiciar la igualdad, la inclusión y la cohesión social y territorial en la diversidad.	“Asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza”	Aplicar y fortalecer mecanismos de control y penalización severa al contrabando y la evasión tributaria, particularmente de las personas naturales y jurídicas generadoras de grandes ingresos y utilidades.	
OBJETIVO 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y	“Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de las energías renovables sostenibles”	Aplicar programas e implementar tecnologías e infraestructura orientados al ahorro y a la eficiencia de las fuentes actuales y a la soberanía energética	
		Aplicar esquemas tarifarios que fomenten la eficiencia energética en los diversos sectores de la economía	

sustentable		Reducir gradualmente el uso de combustibles fósiles en vehículos, embarcaciones y generación termoeléctrica (...).	
	“Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida”	Implementar acciones de descontaminación atmosférica y restauración de niveles aceptables de calidad de aire con el objetivo de proteger la salud de las personas y su bienestar	“Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes del aire bajo los estándares permisibles al 2013”
OBJETIVO 11: Establecer un sistema económico, social, solidario y sostenible.	“Promover cambios en los patrones de consumo, a fin de reducir su componente importado y suntuario, generalizar hábitos saludables y prácticas solidarias, social y ambientalmente responsables”	Impulsar hábitos de consumo responsables en el uso y aprovechamiento de energía y agua.	
	“Fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas”.	Mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal, que favorezca el comercio interno y externo, y la integración nacional y regional.	-Disminuir en un 10% el tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades hasta el 2013. - Incrementar a 8,4% la tasa de carga movilizada hasta el 2013. . Incrementar en 6,5% el transporte aéreo de pasajeros hasta el 2013.
	“Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través de la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia”	Generar incentivos a la adopción de tecnologías limpias.	

Fuente: SENPLADES b, 2009 **Elaborado:** la autora.

A partir de esta identificación, podemos realizar una primera observación al Plan Nacional del Buen Vivir en función de que no existe una correspondencia clara entre las estrategias macro, los objetivos, las políticas, los lineamientos y las metas. Existen estrategias macro que no tienen políticas y políticas que no tienen metas, lo cual a nivel metodológico genera dificultades al momento de hacer un seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

A su vez, podemos apreciar la influencia del movimiento ecologista institucionalizado en Ecuador en la creación de estos objetivos nacionales. En ellos, se puede apreciar claramente la incidencia de *referenciales globales* así como la creación conceptos híbridos que matizan los criterios `puramente económicos` dotándolos de un

espectro más rico y amplio, tal como “promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía”.

Ahora bien, a estos objetivos nacionales se suma la contribución sectorial. Dado que la estructura actual de los subsidios a los combustibles no cumple con la función social de redistribución del ingreso y no contribuyen a la eficiencia energética tal como lo dictamina la Constitución, el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad –MCPEC-, se ha propuesto depurar la estructura de los subsidios energéticos a través de una propuesta que persigue los siguientes objetivos:

- Focalizar los subsidios a los sectores poblacionales menos favorecidos, de modo que constituyan un mecanismo efectivo de redistribución del ingreso.
- Reorientación de las finanzas públicas, de modo de liberar y enfocar sus recursos a incentivar una infraestructura productiva.
- Mantener los subsidios que creen incentivos para el fomento de la producción y el empleo, dentro de un marco de eficiencia y efectividad.
- Propender, con una adecuada política de precios e incorporar tecnologías con base a energías renovables.

Por su parte, el Gobierno Distrital de Quito trabajó en un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) denominado “*El Quito del Buen Vivir, un modelo de ciudad*”. La propuesta del DMQ busca corregir los vicios del modelo de crecimiento urbano y revertir la tendencia existente bajo una concepción integral, que articule temas como *tránsito y seguridad vial, transporte y vialidad, ambiente y cambio climático, equidad territorial y participación ciudadana*. De esta forma, el PDOT Distrital se convierte en el “paraguas” al cual todos los planes y estrategias sectoriales en el territorio deben articularse, tal como lo disponen el COOTAD y el COFP.

A continuación se presenta una tabla en donde se muestra la relación existente entre el PDOT Distrital y el Plan Maestro de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito (2009-2025):

**TABLA No.11
OBJETIVOS DEL PDOT DISTRITAL Y DEL PMM**

EJE	OBJETIVOS DEL PDOT DISTRITAL	OBJETIVOS DEL PMM
El Quito del buen vivir: El derecho a la ciudad	Ciudad educadora, saludable e incluyente: acceso a servicios sociales y básicos; planificación concurrente, calidad, generación de empleo, competitividad sistémica, corresponsabilidad social.	
Movilidad Inteligente	Fortalecimiento del Transporte Público	Fortalecer el transporte colectivo, profundizando el Metrobús-Q y evolucionando hacia el Metro.
	Gestión del tránsito y del transporte	Racionalizar la circulación de los vehículos privados.
	Seguridad Vial	Transversalizar la seguridad vial en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos.
	Plan Vial	Desarrollar la infraestructura para la movilidad: - Complementación de red vial principal - Mantenimiento y mejoramiento de infraestructura existente
	Transformación de los patrones de movilidad	Promocionar los modos no motorizados de desplazamiento.
	Activa incidencia en la desconcentración de servicios, densificación y consolidación.	
Territorio Equitativo	Ciudad compacta, policéntrica, organizada bajo sistemas estructuradores: de centralidades, de espacios verdes, movilidad y usos culturales y socio económicos de la ciudad.	
Quito Verde	Cambio de la matriz energética	

Fuentes: ECCO, 2011; PMM 2008 **Elaborado:** la autora.

Si bien los objetivos del PMM no compaginan exactamente con todos los objetivos del PDOT Distrital debido a que exceden su ámbito de intervención, es relevante identificar cómo los objetivos para una Movilidad Inteligente inciden en los otros ejes.

Por otra parte, si bien el análisis de la “Estrategia Quiteña para el Cambio Climático” no es el nodo central de esta investigación, es tangencial al tema de estudio y contextualiza de mejor forma los nuevos paradigmas que rigen el PDOT Distrital.

El referente global “cambio climático” se institucionalizó a nivel internacional en el seno de las Naciones Unidas en 1992, cuando el tratado denominado *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC), se abrió a la

firma de los jefes de Estado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro. Su objetivo es aunar esfuerzos para lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera, de manera que se pueda mitigar su efecto en el sistema climático global. Así mismo, la Convención reconoce responsabilidades diferenciadas ante el problema al identificar a los países industrializados como los mayores emisores y principales responsables de la concentración histórica registrada (Países Anexo I) (Paz, 2008:15 citado en ECCO, 2011: 271).

El Protocolo de Kyoto, aprobado en 1997 en el marco del CMNUCC, presentó un importante avance al crear compromisos jurídicamente vinculantes para los países industrializados relacionados a la reducción conjunta del 5,2% de sus emisiones de GEI con respecto a los niveles de 1990 hasta el año 2012. Ecuador ha suscrito y ratificado su adhesión tanto a la CMNUCC como al Protocolo de Kyoto (ECCO, 2011: 271).

La incidencia de estos hechos tanto a nivel internacional como local, ha sido enorme. En efecto, el DMQ es miembro de organizaciones ecológicas internacionales que tienen al cambio climático como eje transversal dentro de sus administraciones, como “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU” y “Gobiernos Locales por la Sustentabilidad – ICLEI”⁴⁵, quienes han coordinado actividades y una posición común ante el cambio climático, toda vez que dentro de sus jurisdicciones habita más de la mitad de la población mundial en condiciones de vulnerabilidad, consumen cerca del 80% de la energía generada y son responsables de más del 75% de las emisiones antropogénicas de GEI (ECCO, 2011: 271-272).

Bajo este contexto, se conformó el Acuerdo Mundial de Alcaldes y Gobiernos Locales sobre la Protección al Clima, que fue ratificado por el DMQ en el año 2007. Este acuerdo ha tenido una importante injerencia en la agenda política del DMQ, derivando en la publicación de la Estrategia Quiteña al Cambio Climático EQCC en el 2009, tras dos años de socialización y validación. El EQCC plantea cuatro ejes que engloban ocho objetivos, con sus respectivos programas de gestión, tal como se muestra en la siguiente tabla (ECCO, 2011: 272-275):

⁴⁵ El ICLEI es una organización reconocida por la CMNUCC para la participación de las delegaciones de las ciudades y gobiernos locales, en la representación mundial. La participación del ICLEI y otras organizaciones se resumió en la Hoja de Ruta sobre el Clima para los Gobiernos Locales durante la COP 14 en Poznan-Polonia (ECCO, 2011: 272).

1. Disponer de información adecuada para lograr la adaptación planificada al cambio climático: incluye un sistema de monitoreo climático y el inventario de emisiones de GEI.
2. Uso de tecnologías y buenas prácticas ambientales para reducir las emisiones: comprende la mejora en la gestión del transporte, políticas para un menor consumo de combustibles fósiles y el cambio de tecnología de los buses de Euro2 a Euro3.
3. Comunicación, educación y participación ciudadana con respecto del cambio climático: mediante la socialización de las causas y efectos del cambio climático a través de los medios de comunicación y el fomento de espacios de participación.
4. Fortalecimiento de la institucionalidad y capacidades del DMQ: incluye la institucionalización de la temática, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y reformas a los marcos normativos.

De lo expuesto se pueden extraer dos conclusiones relevantes: la primera es la efectiva incidencia del movimiento ecologista nacional e internacional en la agenda política del DMQ, justificada en referenciales globales que rigen el PDOT Distrital. La segunda, es que si bien dentro de los ejes planteados existen objetivos y programas que inciden dentro del mejoramiento del medio ambiente urbano, el financiamiento internacional no prioriza estas áreas por lo que, gobiernos locales como el DMQ, deben autofinanciar estas grandes labores. En efecto, el financiamiento internacional relacionado a cambio climático prioriza dos campos en el país, el monitoreo de glaciares y los proyectos MDL. He aquí el dilema de la descentralización y el desarrollo abordado por Boisier (2004: 31).

Finalmente, aunque a primera vista parecería que los objetivos sectoriales tienen una mayor sindéresis con los objetivos nacionales, en los siguientes apartados se podrá constatar que las estrategias diseñadas por el DMQ para promocionar modos no motorizados de desplazamiento y racionalizar la circulación de vehículos privados, convergen con las estrategias diseñadas por el MCPEC en cuanto a focalizar los subsidios a los combustibles y reorientar las finanzas públicas para enfocar los recursos hacia la construcción de infraestructura productiva y de movilidad.

Oferta Programática a Nivel Sectorial

Ejecutor

El sector energético en el Ecuador presenta una Modalidad de Coordinación⁴⁶ de Control Central, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 131 de la Constitución. Esta se caracteriza por “la exclusividad del Estado en las decisiones, formuladas sobre la base de una planificación centralizada de carácter normativo y una priorización política sobre su ejecución por parte de las empresas estatales” (ONU et al., 2003:64-65).

En esta modalidad prevalece el razonamiento político sobre las principales decisiones de asignación de recursos e incluso sobre la política de precios, haciendo que las decisiones estén directamente orientadas a la ejecución de los objetivos generales del gobierno. Bajo esta modalidad las normas regulatorias establecen barreras institucionales de entrada, las características técnicas de productos y servicios, y la distribución de las competencias entre los agentes del sector. Finalmente, el control central hace que las empresas públicas se presenten como monopolios estatales integrados y constituyan un instrumento más de la política gubernamental. (ONU et al., 2003:65).

Sin embargo tal situación no está exenta de conflictos y contradicciones, dado que cuando se hace referencia al Estado, no es posible concebirlo como un actor único y homogéneo sino como un conjunto de actores que muchas veces difieren en visiones e intereses. A estas diferencias en el seno del Estado se agregan las presiones de los partidos de oposición y de los diferentes grupos sociales.

Si bien la problemática abordada por esta investigación involucra a diversos actores nacionales como el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, como responsable del cambio de la Matriz Energética Nacional; al Ministerio del Ambiente, en su calidad de rector nacional de la calidad del aire, suelo y agua; y al Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, como rector de la producción y comercialización de los combustibles; el presente análisis abordará únicamente la oferta programática presentada por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad

⁴⁶ Se entiende por *modalidad de coordinación* a las formas de organizar institucionalmente y/o coordinar las decisiones de asignación de los recursos; al tipo de racionalidad que orienta a dichas decisiones y al esquema utilizado para regular el funcionamiento de los mercados del sector” (ONU et al., 2003:64).

MCPEC, en vista de que fue el ente gubernamental designado por el Presidente de la República para abordar de forma *sistémica* el problema de los subsidios a los combustibles en el Ecuador.

El MCPEC, se encuentra conformado por las siguientes entidades:

- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.
- Ministerio de Industrias y Productividad.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- Ministerio de Turismo.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Ministerio de Relaciones Laborales.
- Corporación Financiera Nacional.
- Servicio Nacional de Aduanas.
- Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional.
- Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual.
- Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Instituto Nacional de Compras Públicas.

Empero, la propuesta presentada por el MCPEC no establece claramente qué institución o instituciones serán responsables de la implementación de la propuesta ni el grado de responsabilidad que cada actor tendrá sobre el diseño de la política, ya sean parte o no de este gabinete sectorial⁴⁷.

Ámbito de la Intervención

La estrategia que se estableció para cambiar la estructura de los precios de los energéticos fue la de estimar los impactos que estas políticas tendrían sobre el aparato productivo y sobre los hogares, a fin de minimizar cualquier efecto negativo sobre el nivel de precios de la economía y sobre los hogares de menores ingresos (MCPEC, 2010:91). En consecuencia, el MCPEC realizó un análisis individual de cada combustible a fin de generar políticas diferenciadas, tal como sigue a continuación:

⁴⁷ Dentro de las atribuciones de los Ministerios Coordinadores, no solamente se encuentra armonizar las políticas y acciones de sus ministerios coordinados, sino también articular estos esfuerzos con el de otros gabinetes sectoriales.

Se identificó que el Diesel 2 es importante para los sectores de transporte y pesca, y que no es posible sustituirlo por otros combustibles dadas las características tecnológicas de los motores de los buses, camiones y barcos (debilidad). En este sentido, medidas que incrementen el precio del diesel tendrían impactos sobre los precios de los productos finales (amenaza) (MCPEC, 2010:86).

Por otra parte, se determinó que las gasolinas no son representativas en el costo de producción de los distintos sectores productivos, ya que la mayor parte de vehículos que consumen estos combustibles son de uso particular, y dentro de éstos, son los quintiles más ricos los que concentran su consumo (el quintil 4 consume el 21,7% de las gasolinas y el quintil 5 consume el 66% aproximadamente) (fortaleza). Por ende, las medidas que incrementen los precios de las gasolinas deberían tener un impacto bajo sobre el nivel de precios y en cierta medida, mejoraría la progresividad de la estructura de los subsidios, ya que los hogares más ricos pagarían más por el combustible (oportunidad) (MCPEC, 2010:88).

Identificación de la población objetivo

Se elaboró un modelo matemático para estimar los impactos de un alza en el precio de los combustibles, llegando a las siguientes conclusiones:

Si se sube el precio del diesel 2 a precios internacionales (incremento equivalente a 140%), el sector transporte sería el más afectado dado que sus costos totales de producción se incrementarían en un 49.1%. Tomando en cuenta que el transporte es prácticamente un insumo de todos los sectores industriales y primarios, el incremento de sus costos repercutirá sobre el nivel de precios de toda la economía, provocando un shock inicial en el Índice de Precios al Consumidor IPC de 6.1% y un incremento del IPC en el largo plazo de 17.6% (MCPEC, 2010:98).

Paralelamente, incrementar los precios del diesel 2 a precios internacionales no representa un impacto significativo *directo* en el gasto de los hogares. Se estima que los hogares incrementarían 0.1% de sus gastos debido a esta alza, siendo el quintil más rico el más afectado dado que el quintil más pobre no consume este combustible (MCPEC, 2010:98).

En consecuencia, se propone incrementar el precio del diesel 2 a precios internacionales para todos los sectores excepto para el sector transporte productivo, con

lo cual se estima un shock inicial sobre el IPC del 3% y un efecto de largo plazo de 10.8% (MCPEC, 2010:98-99).

En cuanto a las gasolinas súper y extra, el modelo matemático determinó que si se suben los precios a niveles internacionales (incrementos de 20.8% y 89.2% respectivamente), los hogares sufrirían el mayor impacto dado que sus gastos totales se incrementarían en 1.6%. Sin embargo, se identificó que el quintil más rico de la población es el que llevaría la mayor carga. De la misma forma, esta medida provocaría un alza inicial de 2.7% del IPC y un efecto en el largo plazo de 3.6% sobre el nivel de precios de la economía (MCPEC, 2010:100).

En vista de que los hogares son los principales perjudicados con esta medida, se propone realizar incrementos graduales en el precio de los combustibles y paralelamente, establecer mecanismos de focalización (MCPEC, 2010:100).

Criterios de Focalización

A fin de mantener el nivel de precios del diesel 2 para el sector transporte productivo, el MCPEC propone definir volúmenes de combustible que se comercialicen con precios subsidiados. Estos volúmenes se obtendrían estimando el consumo diario de diésel de un bus o camión, determinando un cupo que sea vendido a precio reducido. Una vez consumido el cupo, cualquier consumo excedente pagaría el precio internacional (MCPEC, 2010:99).

El control de los volúmenes subsidiados se lo realizaría a través de un sistema de “tags” en cada vehículo y sensores instalados en las estaciones de servicio que permitan identificar a cada unidad mediante redes inalámbricas enlazadas a una base de datos que registre el volumen de combustibles subsidiado al que cada vehículo puede acceder (MCPEC, 2010:99).

Esta propuesta requiere identificar con exactitud el parque automotor pesado por tipo de uso: transporte de carga y transporte de pasajeros, para que solamente estos vehículos sean beneficiarios de los cupos subsidiados.

En cuanto a los vehículos livianos que consumen diesel 2, se propone incrementar los aranceles a su importación y exonerarles del cupo subsidiado, con el objetivo de incentivar la compra de carros con nueva tecnología (MCPEC, 2010:111).

Para realizar los incrementos graduales del precio a las gasolinas, se propone determinar como precio de arranque el promedio ponderado entre el precio de terminal vigente a nivel interno y el precio internacional de cada gasolina, dado que una parte de los combustibles son producidos en el país y otra parte es importada (MCPEC, 2010:100).

Paralelamente, se aplicarían mecanismos de focalización del subsidio a sectores específicos para que sean beneficiarios de un volumen de galones al mes, equivalente al consumo de un vehículo altamente eficiente para incentivar la transición a nuevas tecnologías automotrices (MCPEC, 2010:111).

Metodologías y Técnicas de Intervención

Es propuesta se encuentra en una fase de elaboración técnica, por lo que la construcción de la viabilidad política así como las metodologías y técnicas de intervención consensuadas con los sectores beneficiarios y afectados, no se ha iniciado aún. Sin embargo, si las autoridades dejan esta importante brecha sin cerrar, esta situación podría derivar en su no implementación en la práctica.

Temporalidad

La propuesta del MCPEC no describe la temporalidad de la intervención. No obstante, cabe recordar que determinar claramente el horizonte temporal de una política produce dos beneficios de gran importancia: el primero es que los agentes económicos y sociales se preparan para la aplicación de las medidas, con lo cual se pueden evitar repercusiones negativas e inesperadas; el segundo, es que cuando los agentes toman conciencia de que los beneficios no son permanentes sino transitorios, adoptan las medidas deseadas de forma temprana para poder beneficiarse de la transición, con lo cual aumentan las posibilidades de éxito en la consecución de los objetivos que originaron las medidas.

Así, se podrían evitar costos indirectos en las empresas y hogares si el Gobierno anuncia con la suficiente anticipación cuándo iniciaría la focalización de los subsidios al diesel 2, dando tiempo suficiente a la ciudadanía para realizar el registro del vehículo y la actividad que se realiza con él, a fin de obtener la tarjeta magnética de identificación. De la misma forma, si el Gobierno dejaría en claro que dicho sistema funcionaría tanto solo cinco años, los agentes económicos y sociales se prepararían durante esos cinco

años de transición y beneficios para adquirir un vehículo con nueva tecnología, con lo cual la política realmente habría sido efectiva.

Oferta Programática del Distrito Metropolitano de Quito

Ejecutor

Dado que les corresponde de forma exclusiva a los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio (COOTAD, Art. 130), en concordancia con la rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial que emita el Ministerio del ramo (COOTAD, Art. 164), así como generar sus propios recursos financieros que incluyen impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles (COOTAD, 2010: 74); el DMQ a través de la Secretaría de Movilidad, ha generado una propuesta integral que busca, entre otras cosas, racionalizar la circulación de los vehículos privados y desarrollar la infraestructura de movilidad.

No obstante, recordemos que la actuación de las diferentes instancias o niveles de gobierno (nacional, regional, provincial, municipal) es por lo general asimétrica, es decir, no tienen las mismas funciones, atribuciones y actividades en materia de desarrollo o de energía⁴⁸. La importancia de cada uno de ellos depende del sistema jurídico-institucional específico de cada país (ONU et al., 2003:143). De esta forma, cada nivel de gobierno, con su propia organización institucional, “interactúa en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio o cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfieran entre sí” (ONU et al., 2003:143). Este es justamente el reto que presenta el caso de estudio, por lo que parte del análisis consistirá en evaluar la *coherencia*⁴⁹ de la política pública.

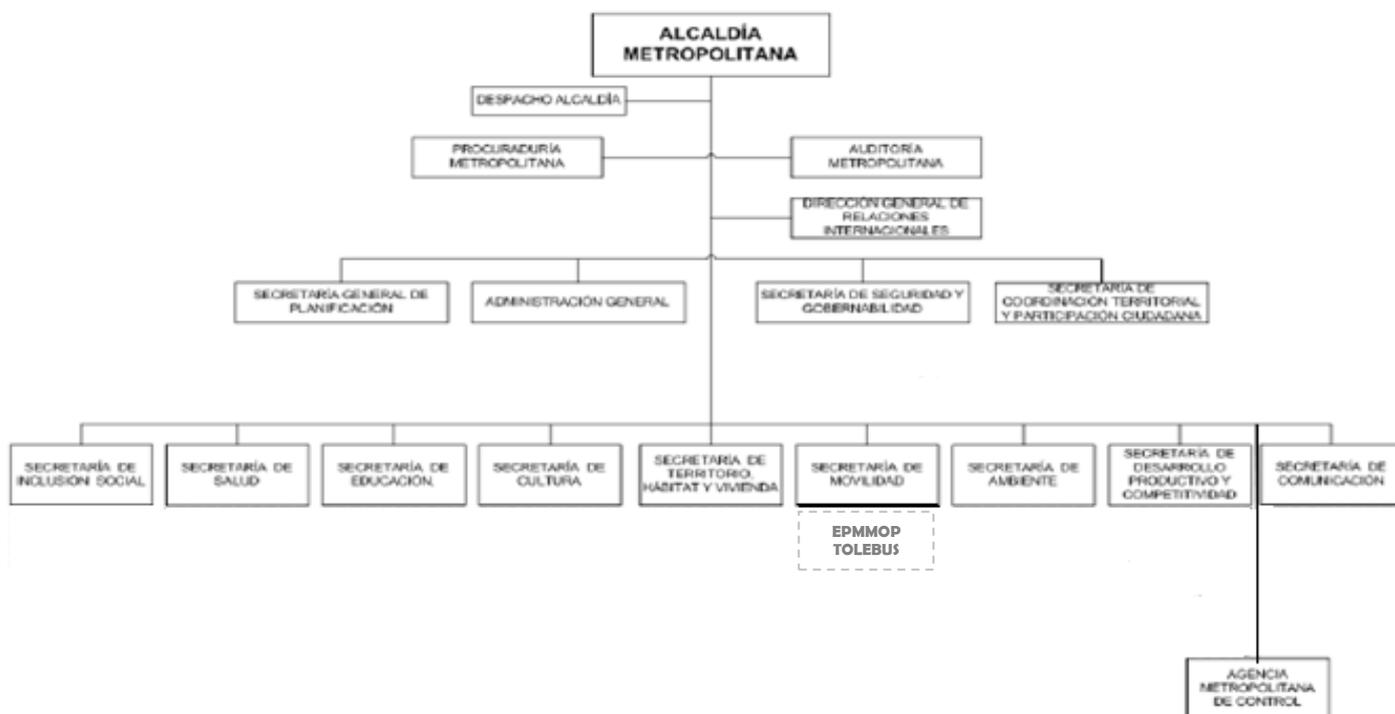
Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la Secretaría de Movilidad, dependencia ejecutora de esta propuesta, es una unidad agregadora de valor del

⁴⁸ “En virtud de que la energía ha sido considerada históricamente un bien estratégico o fundamental por los países de América Latina y el Caribe, el ejercicio de las funciones que el Estado realiza para el logro de sus fines en materia de energía se ha concentrado en gran medida en el primer nivel de gobierno” (ONU et al., 2003:143).

⁴⁹ Ver *Metodología de Análisis de Políticas Públicas del Sistema Integrado de Evaluación de Intervenciones Públicas de Chile*, expuesto en el Capítulo 1.

Municipio de Quito, y se encuentra bajo la tutela directa del Alcalde. De la misma forma, la Secretaría de Movilidad tiene bajo su ámbito de administración y control a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas; y a la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (DMQ et al., 2011).

GRÁFICO No. 16
ESTRUCTURA ORGÁNICA FUNCIONAL DEL DMQ 2011



Fuente y elaboración: DMQ (2011)

Ámbito de la Intervención

La implementación del Nuevo Modelo de Movilidad del DMQ demanda inversiones de cientos de millones de dólares. Sin embargo, la actual disponibilidad de recursos es muy limitada. Los ingresos anuales del DMQ son aproximadamente los siguientes:

- Presupuesto municipal (USD 20 millones)
- Revisión vehicular (USD 2 millones)
- Gestión de servicios de transporte (USD 1 millón)
- Multas y sanciones (USD 5 millones)
- Impuesto al rodaje (USD 3 millones)
- Endeudamiento interno y externo (USD 256,5 millones, actualmente en período de gracia)

Estos presupuestos han permitido cumplir tan solo las tareas “rutinarias” por lo que se requieren mecanismos alternativos de financiamiento para los avances estructurales que se han propuesto.

El Plan Vial 2010-2014 contempla la ampliación de la red principal con 12 proyectos de gran envergadura, que implican la construcción de más de 100 km de vías, a un costo aproximado de USD 600 millones. Sin embargo, si se toma en cuenta que en los 8 años anteriores el DMQ hizo una inversión menor a los USD 100 millones en los proyectos viales, se requerirían 12 años para la implementación del nuevo Plan.

**CUADRO No. 1
GRANDES PROYECTOS CONTEMPLADOS EN EL PLAN VIAL Y SU
FINANCIAMIENTO**

No.	Proyecto	km	Monto (USD)
1	Eje Centro Oriental al valle de Tumbaco	18,00	160'000.000
3	Alternativa Monjas – Vicentina – San Juan Alto	9,50	70'000.000
4	Ampliación Rumihurco y acceso Pisulí - Roldós	5,60	10'000.000
5	Av. Mariscal Sucre y 9 intercambiadores	14,00	43'000.000
6	Av. Simón Bolívar y 6 intercambiadores	22,00	32'000.000
7	Prolongación norte Av. Simón Bolívar	25,00	100'000.000
8	Perimetral Metropolitana (AGR – Zámbriza)	18,50	80'000.000
9	Prolongación sur Av. Mariscal Sucre	6,20	28'000.000
10	Miranda (Los Chillos – Av. Mariscal Sucre)	12,50	28'000.000
11	Ontaneda (Conocoto – Av. Simón Bolívar)	8,40	8'000.000
12	Av. Interoceánica e intercambiadores	3,30	20'000.000
	Total MDMQ	95.20	579'000.000
2	Acceso norte NAIQ (Collas)	8.50	50'000.000
13	Ampliación E35: Tambillo – Sta. Rosa de Cusubamba		120'000.000
14	Ampliación Pana Norte: Calderón – Guayllabamba		40'000.000
	Total Gobierno Nacional		210'000.000

Fuente y elaboración: DMQ, 2010

El Sistema Integrado de Transporte para Quito SITQ prevé la complementación del Sistema Metrobús-Q y su evolución invirtiendo en un macroproyecto de transporte masivo tipo Metro. Su implementación incluye las siguientes fases:

- Fase 1 (en operación):
 - Apenas consolidado un 30% de lo originalmente planificado
- Fase 2 (en desarrollo)

- Extensión de corredores al sur de Quito
- Repotenciación de corredores existentes
- Integración física y tarifaria global, con un único sistema de recaudo
- Fase 3 (en estudios)
 - Incorporación de elemento tipo Metro

CUADRO No. 2
INVERSIONES REQUERIDAS PARA EL SITQ (EN MILLONES DE USD)

Rubros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Fase 2							
Infraestructura	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	25,0
Equipo rodante	22,0	36,0	25,0	25,0	25,0	33,0	166,0
Operación	9,1	10,7	12,4	14,0	14,9	14,9	75,9
Total Fase 2	36,1	51,7	42,4	44,0	44,9	52,9	266,9
Fase 3							
Estudios	8,0	20,0					28,0
Obra civil			89,0	178,0	164,0	13,0	444,0
Material rodante			109,0	109,0	145,0		363,0
Equipamiento			58,0	108,0	108,0	17,0	291,0
Administración			8,0	8,0	7,0	2,0	25,0
Total Fase 3	8,0	20,0	264,0	403,0	424,0	32,0	1.151,0

Fuente y elaboración: DMQ, 2010

Metodologías y Técnicas de Intervención

Se prevé la incorporación de instrumentos económicos que permitan consolidar la implementación del Nuevo Modelo de Movilidad, mediante las siguientes estrategias (Barrera et al., 2010):

- Racionalizar el uso del auto privado⁵⁰ y controlar su ingreso a zonas de interés especial (Centro Histórico de Quito) para reducir la congestión y la contaminación.
- Establecer una operación crediticia con el IESS, misma que se pagará a través de un fideicomiso alimentado con la aplicación de los instrumentos económicos mencionados en la viñeta anterior.

⁵⁰ La tasa de sub-utilización del vehículo particular en la ciudad se encuentra en 1,7 ocupantes por viaje, lo que provoca grandes desperdicios de energía e inequidad en el uso del espacio público (Hurtado, 2007).

Los instrumentos económicos planteados se fundamentan en los enfoques de mercado que utilizan incentivos o desincentivos económicos para lograr un objetivo de política, a saber:

- Instrumentos de precio, por ejemplo imponiendo impuestos a bienes específicos o tasas a ciertos servicios.
- Instrumentos de cantidad, que restringen la disponibilidad de un bien a través de subastas o esquemas de licitación.
- Subsidios, que apuntan a disminuir el costo de ciertos bienes o servicios.

De esta forma, se busca “internalizar las externalidades negativas” derivadas del transporte en el DMQ, cobrando a los usuarios los costos generados por la alta demanda de las vías en las horas pico, en vista de que la oferta disponible de este bien público es insuficiente para satisfacer la demanda.

Funciona como una penalidad económica para inducir una distribución espacial y temporal de ese exceso de demanda, o para provocar el consumo de un bien sustituto que no produce las mismas externalidades, como por ejemplo, viajar al trabajo por un medio de transporte público en lugar de utilizar el automóvil familiar.

Entre las alternativas de este tipo de instrumentos se encuentran: los impuestos (o exenciones dependiendo del caso) sobre los vehículos; tasas a los combustibles por la contaminación emitida; la tarifación vial; cobros por congestión; tarifación a los estacionamientos; y cuotas anuales para el ingreso/venta de vehículos.

En los últimos años se ha extendido el uso de estos instrumentos a nivel internacional con el fin de reducir los problemas de congestión, la contaminación del aire y los riesgos sobre la seguridad vial.

En Singapur por ejemplo, el sistema actualmente en operación denominado "Tarifa vial electrónica" (ERP por sus siglas en inglés) fue implementado en septiembre de 1998, siendo la primera ciudad en el mundo en implantar con éxito y en forma permanente el cobro electrónico de peajes con fines de tarifación por congestión. Dentro de la propia zona restringida, el volumen de tráfico se redujo en casi un 13% durante las horas de operación del ERP, lo que representa una disminución de 270.000 a 235.000 vehículos (Barrera et al., 2010).

**FOTOGRAFÍA No. 1
SISTEMA ERP EN SINGAPUR**



Fuente y elaboración: Barrera et. al., 2010.

En Santiago de Chile, entre 2004 y 2005, se construyeron peajes en el centro comercial de la ciudad, equipados con un sistema tecnológico que permite controlar automáticamente todos los ingresos y cobrar por la distancia recorrida. Debido a que algunos tramos en la parte central de la ciudad comenzaron a congestionarse durante las horas pico, en 2007 se puso en práctica el cobro de tarifas de congestión, a fin de garantizar mayor fluidez durante estas horas (Barrera et al., 2010).

**FOTOGRAFÍA No. 2
SISTEMA DE PEAJE EN SANTIAGO DE CHILE**



Fuente y elaboración: Barrera et. al., 2010.

En Bogotá, desde septiembre de 1995 está vigente una sobretasa a las gasolinas y al diesel para cualquier uso (misma que desde el 2003 llega al 25% ad-valorem), con la cual se financia el desarrollo del plan vial y los sistemas de transporte público. El Transmilenio, sistema de transporte masivo de pasajeros, ha sido financiado en parte con estos recursos. Debido a los réditos que ha generado la medida, muchas otras ciudades colombianas han incorporado este mecanismo dentro de su gestión (Barrera et al., 2010).

Las ventajas de utilizar estos instrumentos son que generan ingresos propios, refuerzan el principio del “quien usa, paga”, utilizan un enfoque de políticas basado en los incentivos, promueven la modernización y la innovación tecnológica, y son más flexibles que los típicos instrumentos de regulación y control. Por otra parte, las desventajas son la antipatía pública al inicio de la implementación del instrumento, la incertidumbre acerca del nivel correcto de precios y que los ingresos son impredecibles e inestables.

Finalmente es importante recalcar que tanto los instrumentos como metodologías de intervención citados, son totalmente aplicables a la realidad del DMQ. De hecho, ciudades como Singapur, Santiago de Chile y Bogotá, son metrópolis aún más extensas en área y población que el DMQ, aunque enfrentaban los mismos retos descritos en la problemática de Quito: precios internacionales de los combustibles en permanente crecimiento, sistemas de transporte público masivo insuficiente frente a la demanda, incremento del parque vehicular privado, congestión en las zonas céntricas. No es casualidad, que las grandes urbes se estén encaminando hacia la utilización de instrumentos que ataquen de forma integral los problemas derivados del desarrollo urbano de las grandes ciudades a nivel mundial⁵¹.

Identificación de la población objetivo

Con los antecedentes de éxito logrado en otras ciudades, el DMQ propuso en el año 2010 la implementación de los siguientes instrumentos focalizados en la población objetivo:

- **Tasa para el desarrollo del Plan Vial:**

A ser recaudada a través de un sistema de peajes urbanos de alta tecnología con tags instalados en todo el parque vehicular, y pórticos para la detección y cobro automático en los accesos al hipercentro y al Centro Histórico, así como en los nuevos desarrollos viales. El cobro se realizaría en función de las distancias recorridas, con valores de entre USD 0.05 y 0.25 dependiendo del tipo de vía. Este valor se incrementaría cada 5 años en un 10% (Barrera et al., 2010).

⁵¹ Entre otros ejemplos se puede citar: las tarifas de congestión en Durham, Londres y Estocolmo.

La recaudación anual prevista es de USD 40'000.000 (Barrera et al., 2010), aunque solo se toma consideración los peajes de las nuevas vías. No obstante, se está evaluando la posibilidad de incorporar estos sistemas en otras zonas de interés como el hipercentro y el Centro Histórico de Quito.

Como se puede apreciar, este instrumento no solo está encaminado a recaudar ingresos para los nuevos desarrollos viales, sino que coadyuvaría a alcanzar otros objetivos como el control del tráfico vehicular en el hipercentro de la ciudad.

- **Tasa a la congestión vehicular:**

Ésta tasa sería recaudada anualmente en la matriculación vehicular. A continuación se presenta un cuadro con los montos que el Municipio del DMQ prevé aplicar por tipo de vehículo:

CUADRO No. 3
MONTO DE LA TASA DE CONGESTIÓN POR TIPO DE VEHÍCULO⁵²

Tipo de vehículo	Tasa de congestión vehicular a ser recaudada anualmente en la matrícula (USD/año)
Particular > 20000	150,00
Particular de 10000 -20000	100,00
Particular < 10000	70,00
Taxi	70,00
Moto	25,00
Bus	200,00
Carga	230,00
Otros	70,00
Promedio	86,00

Fuente y elaboración: DMQ, 2010

Si se toma en cuenta que los vehículos matriculados en 2009 en el DMQ fueron 415.000, que la tasa de crecimiento vehicular es de 5% anual, y que el monto promedio de la tasa de congestión por vehículo es de USD 86, se estima una recaudación anual de USD 39'672.000 (Barrera et al., 2010).

⁵² Los vehículos particulares fueron clasificados de acuerdo a su costo: aquellos con un costo mayor a USD 20.000 pagarán una tasa de USD 150,00; aquellos con un costo entre USD 10.000 y USD 20.000 pagarán una tasa de USD 100,00; y aquellos con un costo menor a USD 10.000.

En el caso de los vehículos nuevos, esta tasa sería recaudada la primera vez en la factura de compra por el SRI. Se estima una recaudación promedio por vehículo nuevo de USD 1.000 (podría diferenciarse en función del costo del vehículo, de manera de que los más caros paguen una tasa mayor y de su eficiencia, si es un híbrido por ejemplo tendría ciertas exenciones), con lo que la recaudación anual proyectada es de USD 22'200.000 (Barrera et al., 2010).

La implementación de este instrumento es altamente viable debido al cruce de información con el SRI y a que la recaudación de la tasa se la realizaría durante la matriculación vehicular, cumpliendo cabalmente el principio de eficiencia administrativa. Adicionalmente, este instrumento no solo contribuye a controlar la congestión vehicular sino que al proponer exoneraciones a los vehículos con mejores tecnologías, se incentiva una renovación del parque automotor con vehículos más eficientes en el consumo de combustibles y más amigables con el ambiente.

- **Tasa a la contaminación de origen vehicular**

A ser recaudada por el SRI en la venta de gasolina que se realice en el DMQ. La tasa por galón se especificaría de acuerdo al tipo de gasolina, de la siguiente forma (Barrera et al., 2010):

- Gasolina Súper: USD 0,200 (10,31% de valor actual)
- Gasolina Extra: USD 0,072 (4,97% de valor actual)

Tomando en consideración que el consumo promedio de gasolina en el DMQ es de 30,53 galones/mes/vehículo, que el parque automotor a gasolina en el 2009 fue de 322.000 unidades y que la tasa de crecimiento consumo gasolina es del 5% anual, se estima una recaudación aproximada de USD 15'435,000 por año (46% proveniente de la Súper y 54% de la Extra) (Barrera et al., 2010).

Sin embargo, este instrumento es el que menor viabilidad política tiene debido a la resistencia que históricamente ha mostrado la ciudadana a incrementos en el precio de los combustibles. Esto, sin tomar en cuenta que de implementarse las propuestas del Gobierno Nacional, se produciría un cruce de instrumentos que obligaría a recalcular el peso impositivo duplicado para los quiteños, conllevando a su vez un alto riesgo de impopularidad política.

Finalmente, debemos recordar que el problema de fondo que se busca atacar con este instrumento es la contaminación de origen vehicular, la cual radica no solo en la disminución del consumo de combustibles sino en su calidad. No obstante, la implementación de políticas, inversiones y tecnología para mejorar la calidad de los combustibles depende del gobierno central, específicamente del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y de la EP PETROECUADOR, por lo que se requiere acciones articuladas y coherentes entre estos dos niveles de gobierno para lograr impactos reales, lo cual supone un verdadero reto.

A continuación se muestra un cuadro con el resumen de los instrumentos propuestos por el Distrito Metropolitano de Quito, en donde se identifican las ventajas y desventajas de cada opción:

**CUADRO No. 4
RESUMEN DE INSTRUMENTOS. PROPUESTA DMQ, 2010**

Opciones	Ventajas	Desventajas
Tasa para el desarrollo vial USD 40 MM (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de congestión vehicular • Optimización de sistema de transporte urbano • Reducción de niveles de contaminación • Registro vehicular 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de morosidad en el pago de peaje • Tráfico proveniente de fuera del DMQ no paga • Congestión en vías no pagadas
Tasa a la congestión para vehículos antiguos USD 40 MM (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidad de cobro • Registro vehicular 	<ul style="list-style-type: none"> • No reduce la congestión vehicular • No reduce niveles de contaminación
Tasa a la congestión para vehículos nuevos USD 22 MM (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidad de cobro 	<ul style="list-style-type: none"> • No reduce la congestión vehicular
Tasa a la contaminación vehicular USD 15 MM (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidad de cobro • Reducción de consumo de gasolina • Reducción de niveles de contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> • No reduce la congestión vehicular

Fuente y elaboración: DMQ, 2010

Criterios de focalización

Para la implementación de estas medidas, se requiere en primer lugar generar acuerdos interinstitucionales con el SRI para la recaudación y la transferencia de recursos.

Así mismo, se requiere una definición de las competencias del DMQ en relación al tránsito y matriculación vehicular, con el fin de lograr un mejor control y prevención

de la evasión, viabilizar la instalación de los tags en el registro vehicular y solicitar la transferencia de recursos adicionales para la gestión del tránsito y la seguridad vial.

Ahora, es preciso analizar los impactos de estas medidas para cada segmento de la población del DMQ que es propietaria de un vehículo. Para ello, en primer lugar se debe considerar la estructura del parque vehicular en el DMQ:

**CUADRO No. 5
ESTRUCTURA DEL PARQUE VEHICULAR EN EL DMQ⁵³**

Tipo de vehículo	Número de vehículos	Porcentaje
Particular > 20000	23,760	6
Particular de 10000 -20000	44,640	11
Particular < 10000	263,112	63
Taxi	13,223	3
Moto	27,029	7
Bus	7,007	2
Carga	24,994	6
Otros	11,235	3
Total	415,000	

Fuente y elaboración: DMQ, 2010

Se prevé que con la aplicación simultánea de las 3 tasas, el incremento en los costos para los propietarios de vehículos lujosos sea de 1 dólar diario (USD366,05 / 365 días = USD 1,003), mientras que para los propietarios de vehículos con un valor menor a USD 10.000, sea 50 centavos diarios.

**CUADRO No. 6
IMPACTO ANUAL DE APLICACIÓN DE TASAS**

Rango de valor del vehículo liviano (USD) y taxi	Impacto de aplicación de tasas (USD/año)			
	Desarrollo vial	Congestión (antiguos)	Contaminación	Total
Particular > 20000	101,76	150,00	114,29	366,05
Particular 10000 – 20000	101,76	100,00	75,00	276,76
Particular < 10000	101,76	70,00	21,60	193,36
Taxi	422,19	70,00	117,00	609,19

Fuente y elaboración: DMQ, 2010

⁵³ Los vehículos particulares fueron clasificados de acuerdo a su costo: aquellos con un costo mayor a USD 20.000; aquellos con un costo entre USD 10.000 y USD 20.000; y aquellos con un costo menor a USD 10.000.

Temporalidad

Esta política sería de carácter permanente, puesto que con esta tasas se plantea el financiamiento de las obras viales de largo plazo así como la consecución de aquellos objetivos relativos a la Movilidad Inteligente y de un Quito Verde, Seguro e Incluyente.

Del análisis realizado se concluye que todos los instrumentos de política aquí descritos son viables para el DMQ y que su aplicación se hace cada vez más necesaria y urgente. Empero, no se debe olvidar que su anuncio en el 2010 provocó reacciones negativas por parte de la ciudadanía y de los gremios de transportista que operan en el DMQ.

Finalmente, estas medidas exigen varios retos al DMQ en términos de gobernanza: primero se encuentra la coordinación de acciones dentro de su ámbito de competencia con diferentes niveles de gobierno. Segundo, requiere de la transferencia de competencias y recursos de entidades nacionales en relación al tránsito y a la matriculación vehicular. Tercero, requiere de coordinación tecnológica y de bases de datos entre el DMQ, la Policía Nacional y el SRI. Cuarto, y tal vez más importante aún, es imprescindible coordinar acciones con actores de la sociedad civil para hacer exitosa la implementación de las medidas al crear viabilidad política y la institucionalización de acuerdos duraderos.

Análisis de la Oferta Pública

Coherencia entre los distintos niveles de intervención

Con el fin de realizar el análisis sobre coherencia entre los distintos niveles de intervención, se elaboró la siguiente tabla en donde se presenta la relación existente entre los objetivos establecidos en la planificación para el desarrollo y las propuestas de política pública promulgadas, pero no necesariamente implementadas, por los diferentes niveles:

TABLA No. 12
COHERENCIA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE INTERVENCIÓN

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PNBV	MCPE	DMQ
<i>Incremento de los recursos fiscales para inversión en infraestructura productiva y de movilidad</i>	Mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal, que favorezca el comercio interno y externo, y la integración nacional y regional.		Fortalecer el transporte colectivo, profundizando el Metrobús-Q y evolucionando hacia el Metro. -Tasa de Desarrollo Vial
<i>Focalización de los subsidios e incentivos a los sectores productivos</i>	Aplicar esquemas tarifarios que fomenten la eficiencia energética en los diversos sectores de la economía	Definición de volúmenes de consumo subsidiado para el sector productivo	
<i>Reducción del contrabando</i>	Aplicar y fortalecer mecanismos de control y penalización severa al contrabando y la evasión tributaria, particularmente de las personas naturales y jurídicas generadoras de grandes ingresos y utilidades.	Reducción del costo de oportunidad mediante el incremento del precio de los combustibles acercándolos al precio de frontera.	
<i>Reducción de los niveles de contaminación e incentivos para la transición a nuevas tecnologías automotrices</i>	-Generar incentivos a la adopción de tecnologías limpias. -Reducir gradualmente el uso de combustibles fósiles en vehículos, embarcaciones y generación termoeléctrica (...).	Focalización del subsidio a sectores específicos, para que sean beneficiarios de un volumen de galones al mes, equivalente al consumo de un vehículo altamente eficiente y así incentivar la transición a tecnologías más eficientes.	Promocionar los modos no motorizados de desplazamiento y cambio de la matriz energética. -Tasa de contaminación vehicular
<i>Reducción de la congestión vehicular</i>	Impulsar hábitos de consumo responsables en el uso y aprovechamiento de energía y agua.		Racionalizar el uso del auto privado -Tasa de congestión vehicular -Pico y Placa

Elaboración: la autora.

Como se deduce de la tabla precedente, tanto las políticas sectoriales del MCPEC como las del GAD Distrital de Quito, se encuentran articuladas a alguna política del PNBV, cumpliendo la disposición constitucional del Art. 280.

Por otra parte, solamente la *Reducción de los niveles de contaminación e incentivos para la transición a nuevas tecnologías automotrices*, tiene sindéresis entre los tres niveles de intervención. No obstante, si bien los otros objetivos específicos no son abordados simultáneamente por las políticas públicas analizadas, no por ello se puede concluir la inexistencia de *coherencia* entre los niveles de intervención.

Es importante notar la interrelación existente entre las diferentes propuestas de política y los objetivos a los cuales contribuyen. Por ejemplo: si consideramos la

estrategia del MCPEC relativa a definir volúmenes de consumo subsidiado para el sector productivo, dentro del objetivo *Focalización de los subsidios e incentivos a los sectores productivos*, esta estrategia indirectamente contribuye al objetivo *Reducción de la congestión vehicular*, en donde el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito busca implementar una tasa de congestión vehicular.

De la misma forma, la tasa de desarrollo vial ubicada en el objetivo *Incremento de los recursos fiscales para inversión en infraestructura productiva y de movilidad*, al estar diseñada como un peaje inteligente que se cobra en función de los kilómetros recorridos y de la circulación en zonas de interés, podría contribuir a la *Focalización de los subsidios e incentivos a los sectores productivos*, si se exonera a los vehículos de transporte público y de carga.

Del análisis realizado se puede concluir que si bien los esfuerzos no se encuentran plenamente articulados, no existe incoherencia entre ellos; salvo en el caso de un incremento simultáneo en el precio de las gasolinas producido por la aplicación de la política del Gobierno Nacional y la aplicación de la Tasa de Contaminación Vehicular por parte del DMQ. Si esto ocurriría, se produciría un cruce de instrumentos que obligaría a recalcular el peso impositivo duplicado para los quiteños, a fin de evitar el deterioro de la capacidad adquisitiva de los capitalinos.

Pertinencia entre el diseño operativo y las especificidades del problema

La pertinencia se refiere al grado de adecuación que existe entre un factor operativo cualquiera (estilos de gestión, criterios de focalización, metodologías de intervención, actividades, etc.) y las especificidades del problema que se intenta superar.

Desde la perspectiva de las estrategias de intervención, una Política es pertinente cuando:

- El contenido de la oferta programática se adecúa a la definición de la situación que dio origen a la intervención;
- El contenido de la oferta programática se adecúa a las características y condiciones de los beneficiarios;
- Cuando en la estrategia metodológica hay adecuación entre la duración de la ejecución, la especificidad y nivel de complejidad del problema, y la etapa del problema en la que se interviene.

Con el fin de realizar el análisis de *pertinencia* de las políticas públicas que son objeto de este estudio, se procedió a realizar una tabla de relación entre las especificidades del problema y los factores operativos, obteniendo las siguientes observaciones:

TABLA No. 13
ANÁLISIS DE PERTINENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ESPECIFICACIONES DEL PROBLEMA EN EL DMQ	DISEÑO OPERATIVO	OBSERVACIONES			¿Es pertinente la temporalidad de la estrategia?
		¿Se adecúa a las características del problema?	¿Se adecúa a las condiciones de los beneficiarios?	¿Se adecúa a la etapa del problema?	
Incremento acelerado del parque vehicular incentivado por los subsidios a los combustibles	Focalización de subsidios hacia el sector productivo (MCPEC)	✓	✓	✓	✓
	Incremento del precio de los combustibles acercándolos al precio de frontera (precios internacionales) para el uso particular (MCPEC)	✓	✓	✓	✗
	Tasa de contaminación vehicular (DMQ)	✓	✗	✓	✓
Déficit en la oferta de transporte público	Tasa de Desarrollo Vial (DMQ)	✓	✗	✓	✓
El hipercentro del ciudad y el Centro Histórico presentan graves problemas de congestión vehicular, mientras que el resto de la ciudad se encuentra en un proceso de sobreocupación de la red vial por vehículos particulares y taxis	Tasa de congestión vehicular (DMQ)	✓	✓	✓	✓
La circulación de los automotores afecta la salud de los ciudadanos tanto por las emisiones contaminantes como por altos niveles de ruido	Focalización de subsidios a sectores específicos para incentivar la transición a tecnologías más eficientes. (MCPEC)	✓	✓	✓	✗
	Tasa de contaminación vehicular (DMQ)	✓	✗	✓	✓

Elaboración: la autora.

Como se apreciar, en términos generales las propuestas de política son pertinentes para las características del problema, las condiciones de los beneficiarios, la etapa del problema y la temporalidad de la estrategia.

La relación entre el “incremento acelerado del parque vehicular incentivado por los subsidios a los combustibles” y de “focalización de subsidios hacia el sector productivo” son pertinentes a todo nivel. El “incremento del precio de los combustibles acercándolos al precio de frontera (precios internacionales) para el uso particular” es pertinente salvo en la temporalidad de la estrategia, puesto que no se determina de forma clara el horizonte temporal en el cual se estima cerrar completamente esa brecha. La “tasa de contaminación vehicular” es pertinente salvo en las condiciones de los beneficiarios, ya que no existe una especificación o un tratamiento especial para aquellos vehículos dedicados a actividades productivas.

La relación entre el “déficit en la oferta de transporte público” con “la tasa de desarrollo vial”, es pertinente en todas las características exceptuando las condiciones de los beneficiarios, debido a que el cobro de peajes se aplicaría a todo vehículo que circule en la zona taxada sin discriminar si el hogar o la fuente de trabajo del dueño del vehículo se encuentra allí, o si esta zona es parte de recorridos que realiza periódicamente para realizar actividades económicas.

La relación entre la sobreocupación de la red vial en el hipercentro de la ciudad y “la tasa de congestión vehicular”, es plenamente pertinente.

Finalmente, la relación entre las emisiones contaminantes y los altos niveles de ruido que afecta la salud de los quiteños, y la “focalización de subsidios para incentivar la transición a tecnologías más eficientes”, es pertinente salvo en la temporalidad de la estrategia, debido a que no es claro si esta focalización va a ser permanente o si se realizará solo durante un período. De la misma manera, la relación entre este grave problema y la “tasa de contaminación vehicular” es pertinente, a excepción de las condiciones de los beneficiarios, dado que esta tasa se aplica a todos los vehículos que consumen gasolina súper o extra, pero no se toma en cuenta a los consumidores de diesel, quienes como se analizó previamente, son importantes fuentes de emisiones de gases y ruido dentro del DMQ.

Suficiencia, Eficiencia y Eficacia

Estos criterios no pueden ser evaluados en vista de que las propuestas de política aún no se han implementado.

Comparación de tendencias generales desde las Estrategias de Intervención

Oferta Programática a Nivel Sectorial

Para evaluar la tendencia general del programa propuesto por el MCPEC, se debe analizar las características del mismo en términos del tipo de objetivos que tiene, las áreas de necesidad que cubre, cómo define a su grupo objetivo y la estrategia que utiliza. A continuación se abordarán cada uno de estos aspectos en el orden en que fueron mencionados:

Es difícil definir si los objetivos de esta política son asistenciales o promocionales, dado que por un lado se busca “focalizar los subsidios a los sectores poblacionales menos favorecidos, de modo que constituyan un mecanismo efectivo de redistribución del ingreso” (objetivo asistencial), mientras busca “mantener los subsidios que creen incentivos para el fomento de la producción y el empleo, dentro de un marco de eficiencia y efectividad” (objetivo promocional). Sin embargo, dado que el diseño de las metodologías y técnicas de intervención sectorial se realizaron buscando minimizar los impactos al sector productivo de pesca y transporte (y a los encadenamientos que éste último sector tiene con los demás sectores de la producción), al tiempo que se propone incrementos graduales a las gasolinas, mayoritariamente consumidas por vehículos particulares, en función del bajo impacto que generan estos incrementos a la economía familiar, calificaremos a esta política como *promocional*.

Por otra parte, el satisfactor (en este caso, el monto del subsidio), tiene como principal área de necesidad el saneamiento de la política fiscal, y aunque la propuesta busca la “reorientación de las finanzas públicas, de modo de liberar y enfocar sus recursos a incentivar una infraestructura productiva”, no queda claro dentro del diseño de la política los mecanismos por medio de los cuales se alcanzará este cometido. En consecuencia, se determina que el satisfactor cubre una sola área de interés.

Esta política define al grupo objetivo desde sus potencialidades, en vista de que realiza un análisis exhaustivo del uso que hace cada sector de los combustibles subsidiados y estima la capacidad de cada grupo para asumir un incremento en los precios, minimizando los efectos que dichos incrementos puedan tener en el largo plazo sobre el Índice de Precios al Consumidor IPC.

Finalmente, la estrategia que utiliza esta política es discriminante, dado que focaliza los subsidios en función de los impactos que el incremento de precios pueda generar a cada sector usuario; en base a la posibilidad de los sectores de sustituir la fuente energética; la tecnología que utilizan; y al tipo de combustible que consumen. Por ende, existe una discriminación positiva de los sujetos a los que atiende.

A partir del análisis realizado, la propuesta del MCPEC encaja dentro de las características de una *Política Integradora*, debido a que sus objetivos son promocionales y cubre un área de interés, pero también cumple los requisitos para ser catalogada como una *Política Habilitadora*, en cuanto define al grupo desde sus potencialidades y su estrategia es discriminante.

Debido a que esta propuesta cumple con tres de cuatro características de una *Política Habilitadora*, se la definirá dentro de esta categoría, tal como se indica en el siguiente gráfico:

GRÁFICO No.17
TIPOLOGÍA DE LA POLITICA PROPUESTA POR EL MCPEC DESDE LA
ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN*



* Los campos marcados en rojo son aquellos que caracterizan a la política.

Elaboración: la autora.

Es relevante identificar que la tendencia de esta política de focalización de los subsidios a los combustibles sea *habilitadora*, en vista de que generalmente este tipo de políticas tienden a ser compensatorias o normalizadoras, es decir, básicamente paleativas y asistenciales.

Oferta Programática del Distrito Metropolitano de Quito

Para evaluar la tendencia general del programa propuesto por el DMQ, se debe analizar las características del mismo en términos del tipo de objetivos que tiene, las áreas de necesidad que cubre, cómo define a su grupo objetivo y la estrategia que utiliza. A continuación se abordarán cada uno de estos aspectos en el orden en que fueron mencionados:

Los objetivos de esta política son promocionales debido a que los instrumentos económicos que propone están direccionados a financiar el Plan Vial 2010-2014 y el Sistema Integrado de Transporte para Quito, por lo que existe una clara visión de inversión social en el diseño de la política pública.

Por otra parte, los satisfactores propuestos cubren múltiples áreas de necesidad, a saber:

- La tasa de desarrollo vial busca reducir la congestión vehicular, optimizar el sistema de transporte urbano, reducir los niveles de contaminación y mejorar el registro vehicular.
- La tasa de congestión busca reducir la congestión en las zonas de interés del DMQ como el hipercentro de la ciudad y el Centro Histórico. Al mismo tiempo, debido a su facilidad de cobro, es una importante fuente de ingresos para el financiamiento de las obras de movilidad.
- La tasa de contaminación procura la reducción del consumo de gasolina, especialmente del parque vehicular particular, y en consecuencia, coadyuva a la reducción de los niveles de contaminación.

La definición del grupo objetivo se realiza desde las potencialidades de pago del mismo y no desde sus carencias.

Finalmente, las estrategias empleadas en esta política se basan en la discriminación positiva, debido a que utiliza instrumentos económicos de incentivos y desincentivos, en donde cada individuo elige asumir o no las tasas planteadas, al ingresar a una zona con peaje, al comprar un determinado tipo de auto y dependiendo de la intensidad con la que utilice su vehículo.

En base al análisis realizado, se concluye que la política pública relativa al precio de los combustibles y al parque vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito

es claramente a una *Política Habilitadora*, debido a que sus objetivos son promocionales, cubre múltiples áreas de interés, define al grupo desde sus potencialidades y su estrategia es discriminante, tal como se muestra en el gráfico que se adjunta a continuación:

GRÁFICO No. 18
TIPOLOGÍA DE LA POLÍTICA PROPUESTA POR EL DMQ DESDE LA
ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN*



* Los campos marcados en rojo son aquellos que caracterizan a la política.

Elaboración: la autora.

Es relevante identificar que el diseño de la política propuesta por el DMQ es *habilitadora*, dado que esto implica que el círculo de cobro e inversión, no solo permitirá alcanzar múltiples objetivos, sino que requiere del desarrollo de nuevas competencias, de una mejor y mayor coordinación interinstitucional e “intergubernamental” (en referencia a los gobiernos autónomos descentralizados y al gobierno nacional), así como el involucramiento de la sociedad civil para viabilizar el éxito durante su implementación.

De las Políticas Públicas hacia la Gobernanza

El Gobierno Nacional y sus entidades estatales, entre los que se incluye el MCPEC, muestran un estilo de *gobernanza centralista o dirigista*, caracterizado por un Estado que mantiene el control y toma las decisiones dentro de su seno sin abrir espacios concretos para la socialización, discusión y construcción participativa de la política presentada. En efecto, si bien esta propuesta se encuentra en una fase de elaboración técnica, la construcción de la viabilidad política así como la creación de las

metodologías y técnicas de intervención consensuadas, requieren de una amplia participación desde su diseño.

Por su parte, el DMQ muestra un estilo de *gobernanza multinivel* ya que desarrolla esquemas de descentralización del poder y de procesos de integración vertical hacia lo nacional y hacia lo local. También presenta las características de una *gobernanza en redes* debido a la influencia que han tenido movimientos internacionales que luchan contra el cambio climático, en la creación de la agenda política del DMQ.

Pero lo más relevante, es que en el Municipio de Quito se vislumbra la consolidación de una *gobernanza democrática*, debido a dos factores: el primero es que los gobiernos locales presentan una característica que los diferencia enormemente de los gobiernos nacionales, que es la cercanía. En ocasiones, la mayoría de los ciudadanos no conocen las propuestas, programas, proyectos e incluso las falencias que tiene el gobierno nacional, pero reconoce rápidamente cuando su representante local no está realizando adecuadamente sus labores. El impacto que tienen los gobiernos locales sobre la gente, es mucho más rápido y profundo, puesto que afecta directamente el entorno en el que vive y se desenvuelve la población. Consciente de esta situación, el Municipio de Quito ha impulsado una política de socialización y coordinación ampliada de sus políticas, especialmente con los presidentes de las juntas parroquiales y de los barrios de la urbe, a fin de crear un nuevo modelo de gestión. El segundo factor, es que el DMQ está institucionalizando los espacios de participación ciudadana, no solo porque se ha incluido un eje a este respecto en el PDOT Distrital denominado “Ciudad Democrática”, sino porque se ha partido por reconocer la situación de exclusión e inequidad en la que vive la ciudad; en consecuencia, se han iniciado procesos educativos para la consolidación de las organizaciones comunitarias y se han ampliado los espacios para la cogestión, sobre todo en el ámbito ambiental.

En concordancia con lo anterior, la principal falencia de las propuestas analizadas en este capítulo es que no identifican a los diferentes actores del sistema político-institucional y de la sociedad civil, relacionados a la política pública propuesta y cuál es el referente de poder que se ve impactado. Sin este análisis *conjunto y consensado*, estas iniciativas de política no podrán ser viabilizadas o al menos, tendrán dificultades en alcanzar los objetivos para los cuales fueron creadas.

El punto de partida del análisis de las interacciones desde la gobernanza, es la apuesta que motiva la institucionalización de los arreglos. Para ello, cabe identificar las dimensiones interactivas entre los campos en las cuales los actores se enfrentan o cooperan, de acuerdo a nuestro caso de estudio:

TABLA No. 14
INTERACCIONES Y LÓGICAS RACIONALES DE LOS ACTORES DEL CASO DE ESTUDIO

	Dimensión Política	Dimensión Económica	Dimensión Social	Dimensión Ética	Área de conflicto
Estado	Reforma del Estado para cumplir con la oferta programática	Impactos en la competitividad nacional y en las sostenibilidad fiscal	Presión externa e interna para eliminar o mantener los subsidios respectivamente	Democracia participativa	Gobernabilidad
Empresas	Globalización y regulación	Rentabilidad y transferencia de tecnologías	Impactos socioambientales	Desarrollo sustentable	Mantenimiento del subsidio
Organizaciones	Institucionalización de la participación	Mediación y asistencia técnica	Reclamo por un medio ambiente urbano saludable	Equidad en la implementación de las medidas	Focalización de los subsidios
Ciudadanía	Reformas legales y normativas	Integración al mercado	Proceso organizativo	Promoción de un ambiente urbano saludable	Estatus Social e incrementos impositivos

Elaboración: la autora.

Como se desprende del cuadro precedente, las interacciones entre los principales actores se ven condicionadas por las lógicas racionales intrínsecas a cada uno de ellos. El Estado ha hecho una apuesta por una reforma política, institucional y legal, que ha dado paso a la creación de gobiernos autónomos descentralizados con competencias exclusivas y concurrentes; ahora, el principal reto del Estado nacional es compaginar un estilo de gobernanza dirigista con uno más democrático hacia abajo y hacia el exterior, a fin de llevar a cabo su oferta programática y mantener la gobernabilidad. Esto sin embargo, no es una tarea fácil toda vez que abordar el tema de los subsidios a los combustibles es interpretado por la ciudadanía a nivel nacional como un signo de *neoliberalismo*, tan estigmatizado por el actual gobierno, pero que paralelamente, es cada vez más urgente debido a la fragilidad fiscal y a la vulnerabilidad energética actuales del país.

Por otra parte, el Municipio Metropolitano de Quito enfrenta el reto de resolver un gran dilema: satisfacer las demandas ciudadanas de movilidad, seguridad vial, gestión del tránsito y mejoramiento de la calidad ambiental urbana, pero sin incrementar los impuestos para la ciudadanía y sin que se restrinja la posibilidad de acceder a un vehículo particular, símbolo de estatus social para los capitalinos. Nuevamente, la apuesta del Gobierno Local es mantener la gobernabilidad democrática, explotando la principal fortaleza que tiene la ciudad: la conciencia ambiental; proporcionando alternativas claras para los pobladores y para los sectores productivos; abriendo espacios de discusión sobre las medidas y creando consensos y compromisos de largo aliento. Es responsabilidad de la actual administración, no dilatar esta tarea pendiente.

Para abordar el análisis desde la lógica racional de las empresas del DMQ, es imprescindible contextualizar su posición en el entorno nacional. En el año 2003, de las 28.745 sociedades registradas en las Superintendencia de Compañías, 8.928 correspondían a Quito, es decir el 31% del total, ocupando al 45% de la mano de obra nacional, generando el 41,5% de los ingresos y el 42% del patrimonio. Quito es el centro nacional de servicios turísticos y de transporte de carga por vía aérea con el 70% del turismo internacional y el 80% de la carga aérea total. Concentra más del 65% de establecimientos fabriles, de la producción nacional y de la inversión de capital. En el 2007, las provincias de Guayas y Pichincha, con sus respectivas capitales Guayaquil y Quito, generaron más del 40% del PIB nacional, con una contribución de 21% y 19% respectivamente (ECCO, 2011: 42).

En consecuencia, las empresas del DMQ tienen una fuerte presión por integrarse al mercado global en donde deben ser competitivas, pero al mismo tiempo deben cumplir con las regulaciones nacionales y locales que promueven la redistribución de la riqueza, el mejoramiento tecnológico y la reducción de los impactos ambientales. Si bien toda empresa, desde su campo ético, apoya y concuerda con el desarrollo social y ambientalmente sustentable, cada una de las exigencias arriba mencionadas implican mayores costos que las empresas deben internalizar dentro de sus balances y que potencialmente, pueden hacerlas menos competitivas y sacarlas del mercado. Por tanto, si no existe una propuesta clara por parte del Gobierno Nacional y/o Gobierno Local, que los ayude a cumplir con la normativa sin disminuir sus utilidades hasta un punto en

que ya no sea atractivo seguir operando o bien los haga quebrar, las medidas serán rechazadas y crearán fuertes enfrentamientos entre estos sectores y el Estado.

Recordemos que no es un tema menor que aquellas empresas “contaminantes” cierren sus puertas y se muden a otras ciudades o países, dada la gran injerencia que tienen las empresas quiteñas en el empleo, la producción y la inversión de capital a nivel nacional. Por otra parte, es importante notar el peso que tiene el transporte dentro de las actividades productivas que se llevan a cabo en el DMQ, y que por cierto contribuyen al tráfico y al ruido como se explicó en apartados anteriores. La clave es incluir a estos sectores y discutir con ellos las medidas que se esperan implementar para disminuir la incertidumbre, focalizar los instrumentos y las estrategias de intervención, consensuar plazos y responsabilidades mutuas, y coordinar acciones.

Por otra parte, Quito al ser la capital de los ecuatorianos, concentra a numerosos organismos nacionales e internacionales asociados al conjunto de las instituciones de la capitalidad. En consecuencia, fundaciones, ONG y movimientos sociales y ambientales, operan desde Quito hacia el resto del país y emplean principalmente a los capitalinos dentro de sus organizaciones. Sin embargo, como se explicó anteriormente, la agenda internacional a la cual los organismos locales responden no prioriza el mejoramiento del medio ambiente urbano, por lo que es un grupo marginal de la sociedad civil organizada el que se trabaja en los problemas sociales y ambientales en el DMQ.

No obstante, la estancia de esos organismos en la ciudad ha creado una externalidad positiva en población que debe ser aprovechada como fortaleza: la conciencia ambiental del quiteño. En efecto, existen antecedentes de inclusión de la ciudadanía organizada en el monitoreo y control de la calidad del aire en Quito. El Comité de Evaluación y Seguimiento del Plan de Manejo de la calidad del aire, funcionó hasta el año 2009 y estuvo conformado por la ex Dirección Metropolitana Ambiental, CORPAIRE, la ex Secretaría de Coordinación Territorial y Planificación, Cámara de Industrias y Producción, Ministerio de Salud Pública, Escuela Politécnica del Ejército, Ministerio de Recursos no Renovables, Ministerio del Ambiente, CEDENMA, Universidad SEK y Universidad Politécnica Salesiana. Estas entidades realizaban el seguimiento y evaluación, entre otros, a los siguientes componentes y programas:

- Fortalecimiento del Centro de capacitación e investigación sobre el control de emisiones vehiculares.

- Nuevas investigaciones sobre impactos de la contaminación atmosférica.
- Mejoramiento continuo del programa de verificación vehicular obligatoria.
- Reducción progresiva del volumen de emisiones contaminantes del parque vehicular del DMQ.
- Cambio modal de transportación.
- Mejoramiento de la calidad de los combustibles que se comercializan en el DMQ.
- Control y recuperación de emisiones evaporativas en estaciones de servicio y almacenadoras de combustibles.
- Reducción de niveles de ruido intraurbano.

De la misma forma, existen otras evidencias que muestran el interés y la predisposición de la ciudadanía para participar en soluciones que coadyuven a la sostenibilidad ambiental en Quito, como por ejemplo el ciclo paseo, que pasó de un domingo al mes a cada semana y la rápida adopción de la medida “pico y placa”, en donde ya se puede observar el deseo de la ciudadanía de convertirla en “placa”. En conclusión, considero que el rechazo inicial de las medidas propuestas por el Municipio, se produjo por una estrategia de comunicación inadecuada y por la falta de inclusión ciudadana en el proceso de diseño e implementación.

Finalmente, si bien la ciudadanía demanda reformas legales y normativas que mejoren el medio ambiente urbano, recordemos que las condiciones no son homogéneas para toda la población. Algunos segmentos de la ciudadanía temen por el incremento de impuestos o mayores gastos en la economía familiar, especialmente aquellas familias cuyos miembros se emplean en el transporte de pasajeros o de carga; mientras tanto, otros segmentos de la población se preocupan por el encarecimiento en el acceso a un vehículo particular, que además de ser una necesidad real (dado el déficit de transporte público en la ciudad), es un bien que genera status social.

Como se anotó en el análisis realizado a la propuesta del DMQ, una de sus principales falencias es que algunos de sus instrumentos no están focalizados. Considero que si estos instrumentos se focalizan, podrían ser mejor recibidos por la ciudadanía.

La gobernanza democrática parece ser la tendencia más compartida en el mundo desarrollado debido a que propicia el involucramiento del sector privado en las misiones públicas, obteniendo beneficios como la formalidad de la colaboración, acuerdos de largo plazo, focalización de la colaboración, diversidad de los participantes, estabilidad derivada de la compartición de objetivos e intereses, participación en la discrecionalidad de las decisiones, dotación de recursos y la legitimidad para llevar una acción compatible con los intereses sociales del sector que representan.

Así, la implementación de este tipo de gobernanza implica recorrer un camino que nos lleve a la madurez política, pero sobre todo, a pactos sociales en donde exista un verdadero compromiso de los ciudadanos por lograr los objetivos planteados en lugar de ser simples entes receptores de las decisiones de terceros, aunque las propuestas implementada traigan beneficios colectivos.

CONCLUSIONES

El congelamiento en los precios internos de los combustibles ha incentivado una excesiva demanda de derivados de petróleo, especialmente por parte de las familias de altos ingresos para uso suntuario, específicamente para transporte particular. El sector transporte actualmente consume en promedio el 61% del subsidio a los combustibles, al tiempo que se puede constatar un importante crecimiento en el consumo de las gasolinas extra y súper, las cuales se incrementaron en aproximadamente un 50% en los últimos ocho años. Paralelamente al crecimiento del consumo de gasolinas, se observó que el tamaño del parque vehicular aumentó en un 45,8%, mientras que la población creció solo en el 19,8% en similar período. Estos datos muestran que existe un crecimiento más que proporcional del parque automotor frente al crecimiento poblacional. Pero más allá de una simple casualidad, estudios previos y datos de esta investigación demuestran que existe una correlación entre esas dos variables: a medida que el parque automotor crece, el consumo de gasolina experimenta el mismo comportamiento.

Sin embargo, el subsidio no se canalizó a los sectores productivos. De hecho, del total de vehículos matriculados, el 96% de vehículos que consumen gasolina y el 84% de los vehículos que usan diesel, eran para uso particular.

Bajo este contexto, el Gobierno Nacional ha desplegado varias estrategias tributarias y arancelarias para contrarrestar el fenómeno descrito. Sin embargo, estos esfuerzos al no estar articulados a una política clara y a un programa consistente con esa política, no han estado exentos de contradicciones.

Los precios subsidiados de los combustibles en Ecuador han diferido enormemente de la consecución de los objetivos nacionales, provocando un aumento del gasto público e incentivando al consumo de combustibles que el país no produce en suficiente cantidad cuando las señales de los precios a nivel internacional nos hubieran inducido a hacer todo lo contrario. Adicionalmente, estos subsidios no cumplen con los principios económicos básicos para que puedan ser efectivos, dado que no son transitorios, no están focalizados, no son progresivos, no se puede determinar si el costo total del subsidio (incluida la transferencia realizada) es menor o mayor que el beneficio social que generan y su factibilidad económica no es clara.

Consecuencia de ello es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, en donde el parque automotor crece aceleradamente, generando problemas de congestión vehicular, contaminación por emisiones y ruido, afectaciones a la salud de la población, así como una alta tasa de accidentalidad.

No obstante, existen otros factores que han contribuido a esta situación: el modelo urbano expansivo de Quito, el déficit de transporte público, la falta de desarrollo de sistemas de transporte no motorizados, el incremento del ingreso disponible de los capitalinos y el estatus social.

Ahora bien, cuando se analizó la oferta programática del Gobierno Central para focalizar los subsidios a los combustibles, se identificó que no existe coherencia tanto en la planificación nacional como en las acciones llevadas a cabo hasta la fecha por el Gobierno Central. Así por ejemplo, en el Plan Nacional del Buen Vivir no existe una correspondencia definida entre las estrategias macro, los objetivos, las políticas, los lineamientos y las metas, referentes a las problemáticas abordadas en la presente investigación. Paralelamente, existen estrategias macro que no tienen políticas y políticas que no tienen metas, lo cual a nivel metodológico genera dificultades al momento de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Del análisis realizado a la propuesta presentada por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad MCPEC, se desprenden las siguientes observaciones: no se establece claramente qué institución o instituciones serán responsables de la implementación de la propuesta ni el grado de responsabilidad que cada actor tiene sobre el diseño de la política. De la misma forma, la propuesta del MCPEC no describe la temporalidad de la intervención, lo cual tiene implicaciones económicas y en efectividad del instrumento. Sin embargo, fue relevante identificar que la tendencia de la política de focalización de los subsidios a los combustibles propuesta por el MCPEC es *habilitadora*, en vista de que generalmente, este tipo de políticas tienden a ser compensatorias o normalizadoras, es decir, básicamente paleativas y asistenciales.

Por otra parte, existen dos importantes hallazgos en el análisis realizado a la propuesta del DMQ. El primero es que existen claros referenciales globales de corte ecológico sobre los cuales se contruyó el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano. El segundo, es que si bien dentro de los ejes planteados

existen objetivos y programas que inciden en el mejoramiento del medio ambiente urbano, el financiamiento internacional no prioriza estas áreas por lo que los gobiernos locales como el DMQ, deben autofinanciar estas grandes labores.

Otro resultado del análisis realizado fue que la política propuesta por el DMQ es *habilitadora* y que exige varios retos al DMQ en términos de gobernanza: primero se encuentra la coordinación de acciones dentro de su ámbito de competencia con los diferentes niveles de gobierno, a fin de no crear efectos negativos sobre la capacidad adquisitiva de los capitalinos o la competitividad de las empresas locales. Segundo, se requiere la transferencia de las competencias exclusivas que le confiere la ley, así como de los recursos asociados a éstas, de las entidades nacionales en relación al tránsito y a la matriculación vehicular, a fin de controlar adecuadamente los factores de éxito y de gestión involucrados en la propuesta realizada. Tercero, se requiere la coordinación tecnológica y de bases de datos entre el DMQ, la Policía Nacional y el SRI, a fin de hacer eficiente el control y la recaudación. Cuarto, y tal vez el más importante, es imprescindible coordinar acciones con actores de la sociedad civil para hacer exitosa la implementación de las medidas al crear viabilidad política y la institucionalización de acuerdos duraderos.

Ésta última es justamente en términos de gobernanza, la principal falencia de las propuestas analizadas, dado que no identifican a los diferentes actores del sistema político-institucional y de la sociedad civil, relacionados a la política pública propuesta y cuál es el referente de poder que se ve impactado. Sin este análisis *conjunto* y *consensuado* de las iniciativas, éstas no podrán ser viabilizadas o al menos, tendrán dificultades en alcanzar los objetivos para los cuales fueron creadas.

La problemática aquí abordada viene siendo enfrentada por distintas administraciones nacionales y municipales, desde una óptica coyuntural y limitada por una visión cortoplacista y basada en las dinámicas electorales. En consecuencia, no se enfrenta la dependencia energética, el crecimiento desordenado de las ciudades y el incremento del parque automotor de forma adecuada, creando los problemas analizados a los largo de estas páginas.

La reversión de estas tendencias implica que las diferentes instancias o niveles de gobierno (nacional, regional, provincial, municipal) tengan no solo funciones, atribuciones y actividades en materia de desarrollo o de energía definidas claramente

por el sistema jurídico-institucional del país, sino instancias de coordinación para que cada nivel de gobierno, con su propia organización institucional, interactúe articulando acciones y que sus componentes no interfieran entre sí.

Así, la desconcentración de actividades en el área urbana, el mejoramiento de la calidad de los combustibles producidos y distribuidos en el país, la generación de nueva infraestructura vial, el mejoramiento del servicio del transporte público, la disminución de estímulos que facilitan el acceso y el uso del automóviles, entre otras acciones, conlleva la ejecución coordinada de esfuerzos entre todos los niveles de gobierno, entidades públicas y privadas y un amplio compromiso ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Empresas Automotrices del Ecuador. Anuario 2009. http://www.aeade.net/images/stories/ANUARIO_2009.pdf. (Visitado el 24 de marzo de 2010).

Barrera, Augusto (2010). “Hacia un Nuevo Modelo de Movilidad: Financiamiento para la Movilidad”. Ponencia presentada ante el Consejo Municipal, Agosto 05 del 2010, en Quito, Ecuador.

Banco Central del Ecuador, Estadísticas, <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000003>, (visitado el 26 de septiembre de 2010).

Bernabé, J., Díaz, A., Hernández, E., y Méndez S. (2010), *Políticas Públicas del subsidio al agua potable y gas propano en El Salvador y su impacto en la distribución del ingreso*”. Tesis para obtener el Título de Licenciados en Economía. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Boisier, Sergio (2004), *Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista **eure** (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile, septiembre 2004.

Brugué, Quim (1995), *El análisis de las políticas públicas*, publicado en el libro *Temas clave de la Ciencia Política*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000 S.A.

Carrera, Jaime (2009). *Estado Ineficiente dilapida el petróleo*. Quito: Observatorio de Política Fiscal, <http://www.observatoriofiscal.org/documentos/articulos-en-medios/diario-hoy/2210-jaime-carrera.html>, (visitado el 10 de enero de 2010).

Christensen, Tom (2006), *Smart Policy?*, publicado en *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, Oxford University Press, Oxford- UK.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No. 306 de 22 de Octubre de 2010.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador.

Consejo Sectorial de la Producción (2010), *Agenda para la Transformación Productiva*, Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, Quito.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

CORPAIRE (2007), Inventario de Emisiones del Distrito Metropolitano de Quito, Municipio Metropolitano de Quito.

Decreto Ejecutivo No. 592, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 191, del 15 de octubre de 2007.

Decreto Ejecutivo No. 375, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 206, de junio 3 del 2010.

Decreto Ejecutivo No. 497, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 302, del 18 de octubre de 2010.

Diario El Expreso, *Autos cuestan el 50% más de su valor inicial*. URL: <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=2378801&idcat=19409&tipo=2> (visitado el 20 de Julio de 2011).

Diario El Universo, *Ecuador ve nuevos impuestos verdes para mejorar el sector salud*. URL: <http://www.eluniverso.com> (visitado el 04 de Julio de 2011).

Diario El Comercio, *Los vehículos soportan una elevada carga fiscal*. URL: <http://www.elcomercio.com> (visitado el 04 de Julio de 2011).

Distrito Metropolitano de Quito, LOTAIP: *Estructura Orgánica Funcional*, URL: http://www.quito.gov.ec/lotaip/lotaip2011/cat_view/261-lotaip2011/263-a-organizacion-interna/281-a1-estructura-organica-funcional.html (visitado el 23 de agosto del 2011).

Donahue, John y Richard Zeckhauser (2006), *Public – Private Collaboration*, publicado en *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, Oxford University Press, Oxford- UK.

PNUMA Y FLACSO (2011), *ECCO Distrito Metropolitano de Quito: Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano*. Quito-Ecuador.

EMMOP-Q (2008), *Plan Maestro de Movilidad*, Distrito Metropolitano de Quito. Quito-Ecuador.

Falconí, Fander (1995), *La Política de precios de los combustibles en Ecuador: 1972 -1994*. Tesis para optar al título de Máster en Economía. FLACSO – Sede Ecuador.

FLACSO – Programa de Estudios de Desarrollo y Territorio (2011), *Introducción al Desarrollo Territorial*. FLACSO – Sede Ecuador.

Fontaine, Guillaume (2010), *Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética*, FLACSO Sede Ecuador – Abya Yala – IEP. Quito – Ecuador.

Fontaine, Guillaume y Susan Velasco (2009), “Documento de Trabajo No. 023, La Conceptualización de la Gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico”, FLACSO Sede Ecuador.

Gaskin, Gary y Julio Gamba (1983), *Factores que influyen en el uso racional de la energía*, Washington D.C., Banco Mundial.

Hurtado, Felipe (2008). Estimando el subsidio a los combustibles. *Carta Económica*. Año 14, Diciembre 2008, No. 12. CORDES. <http://www.cordes.org/productos.htm>, (visitado el 15 de enero de 2010).

INEC (Ecuador), Evolución de las clases de vehículos matriculados por uso y tipo de combustible utilizado. Estadísticas 2002 -2007.

INEC (Ecuador), Anuario de Estadísticas de Transporte 2002, 2008 y 2009.

Kelly, Janet (2003), *Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas*, publicado en el libro *Políticas Públicas en América Latina: Teoría y Práctica*, Caracas, Ediciones IESA.

Komives, Kristin, Viven Foster, Jonathan Halpern y Quentin Wodon, con el apoyo de Roohi Abdullah (2005), *Agua, Electricidad y Pobreza: ¿Quién se beneficia de los subsidios a los servicios públicos?*, Washington. Banco Mundial.

Laws, David y Maarten Hajer (2006), *Policy in Practice*, publicado en The Oxford Handbook of Public Policy, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, Oxford University Press, Oxford- UK.

Ley de Régimen Tributario Interno, 2007.

Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicada en el Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008

Mencías, Inés, Michel del Buono y W. Teplitz-Sembitzky (1994), *ECUADOR: Precio de la Energía, Pobreza y Migración Social*, Washington, The Energy Sector Management Assistance Programme – ESMAP

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las Políticas Públicas*, traducción realizada por Francisco Morata, Editorial Ariel S.A., Barcelona.

Ministerio de Industrias y Competitividad (2007), *Arancel Nacional de Importaciones 2007*, Ecuador.

Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad MCPEC (2010), “Informe Final del Estudio: Los Subsidios Energéticos en el Ecuador”, reporte a la Ministra Coordinadora. No Publicado.

Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (2000), *Metodología de Análisis de Políticas Públicas: Conceptos y Criterios*, Santiago de Chile.

Nicholson, Walter (1997), *Teoría Microeconómica: Principio básicos y aplicaciones*, Chile, Mariano Norte, McGraw Hill.

Observatorio de la Política Fiscal (2007), *Boletín Petrolero: Economía y Petróleo*, Quito, Ecuador.

Obuchi, Richard (2003). Regulación: ¿Por qué el Estado interviene en nuestras vidas?. Publicado en *Políticas Públicas en América Latina: Teoría y Práctica*, ed. 2003, 87-109. Caracas: Ediciones IESA.

OLADE (1991), *Estudio de las políticas de Precios del Petróleo y Derivados para América Latina y el Caribe: Precios de la Energía, Política Económica e Intervención del Estado*. Quito. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial-EMAP.

OLADE, ONU y ESMAP (1991), *Precios y tarifas en el Sector Energético de la Subregión Andina: Implicaciones Fiscales, posibilidades y limitaciones para la integración*, Quito- Ecuador.

OMS, *Sordera y Defectos de Audición*, <http://www.who.int/es/> (visitado el 08 de julio de 2011)

ONU, CEPAL, GTZ y OLADE (2003), *Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Guía para la Formulación de Políticas Energéticas*, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Ordenanza Metropolitana No. 305, de 5 de marzo del 2010.

Osorio, Juan (2003), *La Política de los precios de los combustibles vista desde la Teoría Económica de la Empresa*.

Peters, B. Guy y Jon Pierre (2000), *Governance, politics and the State*, MacMillan, Hong Kong.

PETROECUADOR (2010), Reportes de la Unidad de Programación de PETROCOMERCIAL.

Pitonesi, Héctor (2001), *Elementos de Teoría Económica de Regulación: Aplicación a las industrias energéticas*, Instituto de Economía Energética- Fundación Bariloche.

Rausell, Paul (2008), *Análisis de las políticas públicas desde la perspectiva económica*, Universidad de Valencia, <http://www.uv.es/econcult>. (visitada el 29 de junio de 2010)

Reyes, Román (2009), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Políticas públicas*, Universidad Complutense de Madrid, http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm. (visitada el 29 de junio de 2010)

Rhodes, R.A.W. (2006), *Policy Network Analysis*, publicado en The Oxford Handbook of Public Policy, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, Oxford University Press, Oxford- UK.

Ríos, Álvaro; Mauricio Garrón y Pablo Cisneros (2007), *Focalización de los subsidios a los combustibles en América Latina y el Caribe: Análisis y Propuesta*, Quito, OLADE.

SENPLADES-a (2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural Versión Resumida*, SENPLADES, Quito.

SENPLADES-b (2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural Versión Completa*, SENPLADES, Quito.

SENPLADES (2011), *Guía de Contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, cantones y parroquias*. SENPLADES. Quito – Ecuador.

Servicio de Rentas Internas, *Impuesto al Valor Agregado*. URL: <http://www.sri.gov.ec> (visitado el 04 de julio de 2011).

Todo Comercio Exterior (b), *Arancel de importaciones del Ecuador* (Resolución 587 COMEXI, Resolución 014 CONCAL, Cierre de Preferencias Arancelarias). URL: <http://www.todocomercioexterior.com.ec> (visitado el 04 de julio de 2011).

Todo Comercio Exterior (a), *Se incrementan aranceles para la importación de Vehículos Híbridos*. URL: <http://www.todocomercioexterior.com.ec> (visitado el 04 de julio de 2011).

Vallejo, Ruby y Carlos Ñaguazo (2009), *Evolución de las clases de vehículos matriculados por uso y tipo de combustible utilizado, Período 2002-2007*, Quito, INEC.

Varian, Hal R. (1992), *Análisis Microeconómico*. Trad. María Esther Rabasco y Luis Toharia. Antoni Bosch, editor, S.A. España.

Vázquez, Carlos (1992), *Tesis “Combustibles y transporte urbano: subsidios o precios reales?”*, Quito, FLACSO Sede Ecuador.

Villacreses, Roberto (2008), ¿Los subsidios en el Ecuador valen la pena? Un análisis teórico, de sostenibilidad y de los beneficios que generan los subsidios en el Ecuador. *Análisis de Políticas Públicas – Instituto Ecuatoriano de Economía Política No. 5*.

Walker, Ian (2005), “Subsidios: Concepto, Justificación, Financiamiento y Beneficiarios”. Ponencia presentada en el Taller de Gerencia Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo del 2005, en Antigua, Guatemala.

Zona Económica (2010), *Diccionario de Economía: Rendimientos de Escala*, <http://www.zonaeconomica.com/definicion/rendimientosescala> (visitada el 10 de noviembre de 2010)

ANEXO 1

BALANCE ENERGÉTICO DEL ECUADOR 1996 – 2007

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Producción total de energía												
primaria	8,565	7,999	8,939	8,666	8,188	8,810	8,667	10,045	9,936	10,441	10,969	11,805
Carbón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Petróleo Crudo	7,841	7,937	7,566	8,098	8,443	8,429	8,198	8,113	8,682	8,105	8,545	8,709
Productos Petroleros	-1,029	-1,627	-611	-1,111	-1,887	-1,244	-1,200	98	-520	612	461	862
Gas	0	0	274	258	281	286	289	476	417	456	636	655
Hidroelectricidad	537	552	563	617	654	608	647	618	637	592	613	777
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combustibles renovables y desechos	1,216	1,137	1,147	802	697	729	728	644	579	528	579	728
Electricidad	0	0	0	2	0	2	5	96	141	148	135	74
Consumo total de energía												
primaria	6,693	6,683	6,701	5,995	6,516	6,737	7,048	7,465	7,483	7,738	7,647	8,369
Carbón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Petróleo Crudo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Productos Petroleros	4,873	4,919	4,849	4,531	5,141	5,311	5,624	6,096	6,156	6,432	6,479	7,102
Gas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hidroelectricidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combustibles renovables y desechos	1,216	1,137	1,147	802	697	729	728	644	579	528	346	401
Electricidad	604	627	705	662	678	697	696	725	748	778	822	866

Fuente: International Energy Agency, 2009. **Elaboración:** la autora.

ANEXO 2

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR TRANSPORTE EN EL TOTAL DE ENERGÍA CONSUMIDA

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Consumo Total de Energía	6,693	6,683	6,701	5,995	6,516	6,737	7,048	7,465	7,483	7,738	7,647	8,369
Industrias	682	748	732	742	823	839	835	1,092	958	1,030	805	651
Transporte	2,805	2,680	2,594	2,806	3,279	3,405	3,646	3,821	3,912	3,861	3,873	4,265
Sector Agrícola y Servicios	633	698	694	181	141	111	136	148	122	189	195	254
Sector residencial	626	684	687	614	670	677	731	765	825	986	978	1,003
Otros	1,947	1,873	1,994	1,652	1,603	1,705	1,700	1,639	1,666	1,672	1,796	2,196

Fuente: International Energy Agency, 2009. **Elaboración:** la autora.

