

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
POLÍTICAS**

**CONSTRUCCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS:  
LA MOVILIDAD PEATONAL EN QUITO**

**SILVIA KARINA GALLEGOS PÉREZ**

**AGOSTO, 2016**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
POLÍTICAS**

**CONSTRUCCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS:  
LA MOVILIDAD PEATONAL EN QUITO**

**SILVIA KARINA GALLEGOS PÉREZ**

**ASESORA DE TESIS: ANALÍA MINTEGUIAGA  
LECTORES: FRANKLIN RAMÍREZ Y NORA RABOTNIKOF**

**AGOSTO, 2016**

## **DEDICATORIA**

*Para Mamu y Kimi ,  
peatones de cuatro patas y dos alitas.*

*A mis abuelos andariegos  
quienes me heredaron las ganas de caminar  
“como perro sin dueño”  
por las calles de Quito.*

## **AGRADECIMIENTOS**

A todos quienes me dan apoyo y Fuerza permanentemente:

Mi familia, mis amados súper-padres Rubén y Silvia; mi amoroso Francisco; mis hermanos Alex O y Mel, mis hijas Chola y Atsumi.

Mis amigos y compañeros: Juan Pablo Rosales, Esteban Laso, Omar Arregui Gallegos, Alex Naranjo y Kcho Alvarado.

A quienes me han aportado con sus saberes y me dirigieron académicamente este trabajo: Franklin Ramírez y Analía Minteguiaga, y a la Asociación de Peatones de Quito.

A todos quienes se sienten Orgullosos Peatones, en Quito y en todas partes donde el automóvil y sus aliados tomadores de decisiones nos reducen el espacio para caminar.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I.....	26
LA PERTURBACIÓN.....	26
Nuevos protagonistas urbanos en la escena.....	30
Los lanzadores de alerta: el diario “Últimas Noticias”, perturbaciones y respuesta pública.....	31
Transportistas, automovilistas y peatones desde la opinión pública.....	33
La creación mediática del “peatón imprudente”.....	37
CAPÍTULO II.....	41
LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	41
La construcción social del problema: cambios urbanos, congestión, contaminación y ruido como “consecuencias del progreso”.....	41
Principales problemas de la época vinculados al transporte en Quito.....	43
El malestar de caminar por la ciudad: el peatón irrespetado.....	46
CAPÍTULO III.....	55
LA EXPERIENCIA PÚBLICA.....	55
La Asociación de Peatones de Quito: peatones versus automovilistas.....	56
Tematización, símbolos e interpretaciones.....	61
La respuesta mediática.....	69
La transformación hacia la experiencia pública de la movilidad peatonal.....	73
La respuesta estatal.....	76
Se resquebrajan los vínculos.....	78
CAPÍTULO IV.....	83
CONCLUSIONES.....	83
CUANDO EL ACTOR Y EL PROBLEMA PÚBLICO CRECEN PARALELOS.....	83

BIBLIOGRAFÍA.....	88
ANEXO 1.....	93
ALCALDES DE QUITO 1946-2014.....	93
ANEXO 2.....	95
ANEXOS METODOLÓGICOS.....	95

## RESUMEN

La presente investigación busca mostrar cómo la movilidad peatonal en la ciudad de Quito da cuenta de la existencia de un problema público, construido mediante un proceso en el que la opinión pública juega el rol de lanzador de alerta sobre la dinámica que va surgiendo con la aparición del automóvil con relación al peatón en la ciudad. Esta situación da cuenta de escenarios de disputa y exclusión entre los diferentes actores del espacio público. Las situaciones cotidianas del peatón (la inseguridad, la segregación, la exclusión) y la conformación del espacio urbano son recogidas y resignificadas por una organización, la Asociación de Peatones de Quito (APQ), la cual ingresa en la contienda pública, publicitando la cuestión peatonal, y generando interacciones tanto con la ciudadanía como con el Estado en la figura del Municipio de Quito.

Por medio de la revisión hemerográfica, la reconstrucción histórica y las propuestas de la organización se examina el proceso de construcción del problema público de la movilidad peatonal, de acuerdo con la propuesta teórica de Daniel Cefaï, referida a la triple mimesis, derivada del trabajo de Paul Ricoeur. Las preguntas que se buscan responder en esta tesis son: ¿desde cuándo aparece el tema peatonal como una situación problemática en Quito?; ¿cuándo se puede hablar de la existencia de tal situación como un problema público de movilidad peatonal?; o, lo que es lo mismo, ¿cuándo y cómo estas demandas se articulan como problemas públicos?.

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas administraciones municipales de Quito la movilidad urbana se ha convertido en una cuestión clave para el desarrollo de políticas públicas. Tanto las situaciones de índole medioambiental (contaminación del aire y por ruido por efecto de los vehículos motorizados) como la visibilización de usuarios de modos de movilidad no motorizada (peatones y ciclistas) han despertado el interés en el tema de parte de la ciudadanía, medios de comunicación y autoridades de turno.

El exceso de automóviles circulando en la ciudad ha generado conflictos urbanos vinculados con este modo de movilidad, evidenciados por el aumento en el número de siniestros de tránsito, el deterioro de los espacios públicos, vías, veredas y del patrimonio histórico por el uso intensivo de la infraestructura urbana para el automóvil. Más allá de los problemas cotidianos, la inversión estatal en los últimos años ha estado destinada en su mayor parte para construir más vías para automóviles, sin políticas públicas paralelas que promuevan su uso responsable ni impulsen proyectos masivos de transporte colectivo y alternativo<sup>1</sup>.

De acuerdo con los últimos datos con los que se cuenta sobre movilidad urbana en Quito, se estima que el parque automotor de la ciudad actualmente cuenta con 400.000 vehículos de uso privado, con un crecimiento del 45,5% entre 2002 y 2008: el número de vehículos crece a razón de 30.000 unidades por año, representando el 6.5% anual de crecimiento del parque vehicular (MDMQ, 2009). El promedio de uso del automóvil en Quito se calcula en 1,7 personas por vehículo, un tercio de la capacidad disponible en el vehículo, y la tasa de motorización se incrementó en el mismo período, 2003-2008, en un 28,5%, que representa aproximadamente 187 vehículos por cada mil personas.

El 27,3% de los habitantes de Quito se movilizan en un modo privado con motor a combustión, como automóvil o motocicleta. Menos del 1% de la población de Quito utiliza la bicicleta para su movilidad cotidiana (MDMQ, 2014: 4). Esto da cuenta, por lo tanto, que el resto de ciudadanos son peatones y usuarios de transporte colectivo.

---

<sup>1</sup> De cada 100.000 dólares que se invierten en movilidad de acuerdo al Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito 2009-2025, 17 dólares van para el peatón (0.017%), 86 dólares para las bicis (0,086%), 1000 dólares para gestión del tráfico (1%), 5700 (5,7%) dólares para transporte colectivo, 22.300 dólares para modo masivo de transporte (22,3%), y 71.000 dólares para vialidad (71%) (MDMQ, 2009).



Los peatones son reconocidos como el actor más vulnerable en la escala de la movilidad. A nivel mundial se señala que “el 50% de las defunciones causadas por los siniestros de tránsito se producen entre los usuarios vulnerables de la vía pública” (OMS, 2009), es decir, motociclistas, ciclistas y peatones. El peatón se halla indefenso al carecer de una protección, carrocería o chasis en caso de un choque o colisión: los peatones muertos en estos siniestros son la cuarta parte del total de fallecidos a nivel mundial (Luchemos por la vida, s/f). En Ecuador, aproximadamente el 17% de siniestros de tránsito involucran a transeúntes.

Tanto el uso de la bicicleta, como la movilidad a pie, están contempladas dentro de lo que se ha dado por llamar movilidad sostenible, concepto que será comentado más adelante en este mismo documento. En los últimos años, tanto los gobiernos locales como el gobierno nacional han generado procesos en torno al uso de la bicicleta, y se han logrado importantes conquistas a nivel de políticas públicas, como en Quito los Ciclopaseos Dominicales y la construcción de ciclovías fijas a lo largo de la ciudad<sup>2</sup>. Sin embargo, el tema peatonal no ha despertado mayor interés de las autoridades en tanto reconocimiento de derechos y espacios para los peatones<sup>3</sup>.

Como respuesta a estas situaciones, en el año 2003 surge en Quito un colectivo de organizaciones y ciudadanos independientes, crítico con las políticas urbanas y de transporte, y se da a conocer como “Colectivo Ciudadano Quito para Todos”, autodenominados como una veeduría del transporte y el espacio público (Quito para Todos, 2008).

Posteriormente, en el año 2005, la mayor parte del grupo de fundadores adopta una posición centrada en la crítica con respecto a la utilización del automóvil particular y emprende una campaña permanente denominada “Campaña para reducir el uso excesivo del automóvil particular en Quito”, que arranca con el despliegue de una acción pública en la que se visibilizó la sobreocupación del espacio público por parte de los automóviles, el día 22 de septiembre, como parte de la celebración internacional del

---

<sup>2</sup> Para más información de estas iniciativas y resultados, ver: “Ciclopaseos dominicales en Quito”, Proyecto Haciendo ciudad, Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, 2003, y “Ciclovías para Quito”, Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, Abril 2003.

<sup>3</sup> El tema peatonal en Quito ha sido descuidado por las diferentes administraciones municipales, sin importar la orientación partidista o ideológica. Las alcaldías pueden compararse con relación a los períodos de estudio en esta tesis, con la información obtenida en la prensa. Para una orientación sobre las tendencias partidistas en Quito desde la primera elección popular, ver Anexo 1: Alcaldes de Quito 1946-2014.

Día Mundial sin Carro<sup>4</sup>. Esta acción llama la atención de las autoridades locales y se definen apoyos financieros municipales para la Campaña, entre los años 2006 y 2007.

Después de trabajar en este proyecto durante los años mencionados, el grupo coordinador de esta iniciativa se independiza del Colectivo y constituye jurídicamente la “Asociación de Peatones de Quito” (APQ) en el año 2008<sup>5</sup>. Su objetivo principal, de acuerdo con los estatutos, es “contribuir a mejorar las condiciones de los peatones de Quito y defender sus derechos” (APQ, 2009: 1).

La cuestión peatonal no era un tema de debate público, al menos de forma explícita, cuando se impulsaban procesos de movilidad no motorizada. Así, la intención de conformar la APQ se orienta específicamente a publicitar el tema peatonal en la opinión pública. Las propuestas colocaron al automóvil como el principal agresor del peatón, considerando los índices de colisiones y siniestros carro-peatón, la ocupación abusiva del espacio público con automóviles parqueados sobre veredas y en calles estrechas que impiden la circulación de otros modos de movilidad, y la desigualdad en las asignaciones presupuestarias para cada uno de estos actores de la movilidad urbana.

Recién hasta inicios de la década del 2000 se instala en los estudios urbanos el concepto de movilidad, que reemplaza al de transporte cuando se habla de traslados de personas en las urbes. Así, a la movilidad urbana se la define dentro de esta investigación como “el conjunto de desplazamientos de personas realizados cada día por obligación (trabajo, escuela) o de manera libre (distracción, visitas) a través de distintos modos de transportación que circulan sobre redes generalmente interconectadas” (Demoraes, 2005:20). El nuevo concepto, adoptado también en Quito, se instala por efecto de las organizaciones interesadas en el tema, con un énfasis en la sustentabilidad a la hora de transportarse. Gutiérrez señala que

En términos prospectivos, se instala vinculado al modelo de desarrollo urbano, uno integrador de los objetivos de eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental. En general, la literatura muestra una transición hacia enfoques más ampliados y con énfasis en las personas más que en los medios de transporte, e incluso se consigna un cambio en el paradigma de pensamiento, del

---

<sup>4</sup> Con la disolución del Colectivo Quito para Todos en el año 2009 únicamente se pudo recuperar como parte de las memorias históricas los registros en video. El referido es el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=veEAAgVan7o>

<sup>5</sup> Los intereses del equipo coordinador se centran en el tema peatonal, y consiguen mantener el financiamiento municipal enfocando así la Campaña. Varios otros miembros están en desacuerdo y deciden continuar con las líneas anteriores. Sin financiamiento municipal, Quito para Todos desaparece al poco tiempo (Coordinadora QPT 2003-2007, 2015, entrevista).

transporte a la movilidad (Miralles-Guasch, 2002, citado en Gutiérrez, 2003: 63).

Esta nueva concepción sobre el transporte de personas, que considera la sostenibilidad como un criterio a ser tomado en cuenta en lo urbano, permite que se asuma el concepto de movilidad urbana al referirse a desplazamientos en los diversos modos de movilidad: peatonal, vehicular, motorizada, colectiva.

Dentro de esta comprensión, la pregunta de la presente investigación consiste en considerar si es posible reconocer la existencia de un problema público asociado a la cuestión de la movilidad urbana peatonal en Quito. La hipótesis de esta tesis señala que la movilidad peatonal en Quito puede ser considerada como un problema público gracias a la publicitación de las demandas peatonales a través de la organización APQ, la cual mediante propuestas y acciones consiguió, durante un período de auge, una interacción permanente con la ciudadanía y con el Estado municipal, dando como resultados la planificación y la ejecución de políticas públicas en beneficio del peatón.

Frente a lo planteado, ¿cuál es el proceso que tiene en Quito la movilidad peatonal y cuándo se la puede reconocer como un problema público? Y, ¿de qué modos la APQ posiciona, traduce, da nombre a las situaciones problemáticas de los peatones para publicitarlas, reclamando y exigiendo la acción del Estado?

Esta tesis supone que la organización de peatones (APQ) logra colocar la situación de la movilidad peatonal como un problema público en cuanto sus acciones y propuestas tematizan y resignifican la conflictividad del peatón dentro de la movilidad urbana. La organización identifica y asume las cuestiones que generan malestar, denuncias y demandas específicas, para ir introduciendo sus propuestas en los debates públicos y en las acciones del Estado.

La disputa por el espacio público urbano con la consiguiente exclusión del peatón en las dinámicas de movilidad urbana, tanto desde los usos cotidianos como desde la administración pública (a nivel de presupuestos, infraestructura y políticas públicas orientadas), es un tema central en el que la organización se enfocará para crear estrategias y propuestas, pero también para exigir respuestas desde el Estado. Las altas tasas de lo que se denomina como “accidentalidad” y las dificultades que sortea un peatón en sus recorridos por la ciudad, los cruces de vías y la ausencia de derechos en tanto actor urbano son algunas de las situaciones problemáticas más visibles encontradas por la organización de peatones APQ (Asociación de Peatones de Quito, 2008), por las cuales se articula para entrar en el debate público.

Para determinar el ingreso de la APQ a la disputa política es fundamental la revisión del transcurso por medio del que se configura el carácter público del problema de la movilidad peatonal, para lo cual se hará uso de aproximaciones teóricas constructivistas, que dan cuenta de los procesos sociales de los actores para la construcción de problemas públicos, y desde una aproximación heterodoxa que recoge elementos y conceptos de distintas orientaciones teóricas por la particularidad del objeto de estudio de esta tesis.

Este enfoque permite colocar a la cuestión peatonal como *un problema en gestación*, que va construyéndose desde la opinión pública pero es publicitado desde la APQ. De acuerdo con Dewey, la definición de los problemas públicos debe considerar la investigación, descripción y análisis de las actuaciones de los actores de la organización como un paso necesario para comprender sus acciones (Dewey, 1927). Así, al reconocer una situación problemática, la organización se articula y se acciona, para exponerla al público. Como se señalará más adelante, desde las perspectivas teóricas trabajadas en esta tesis, la existencia de una organización es un requisito para la definición y presentación de un problema público (Gusfield, 2014 ; Cefai, 2011).

Una organización ingresa a la arena pública, entendida tanto como el “lugar de combates”, como una “escena de realizaciones ante un público” (Cefai, 2012:3) con la puesta en acuerdos y negociaciones que permitan colocar en la opinión pública la problemática de interés, que es exclusivamente colectiva. Es un espacio intermedio, una esfera de demandas ubicada entre dos arenas principales: la sociedad y el mundo político, entendido como lo estatal.

El espacio público urbano en Quito es también un escenario de disputas entre conductores de vehículos y peatones, y este estatus de “público” de una situación conflictiva o de controversia llama la atención de los medios de comunicación (en tanto canales de transmisión de la opinión pública al Estado. Ver Blumer, 1982) y, así, “el problema público es configurado en simultaneidad o en sucesión sobre distintas escenas públicas, más o menos institucionalizadas. Adquiere este estatus de publicidad al volverse el tema de *focalización de la atención pública y de tratamiento por la acción pública*” (Cefai, 2012: 17).

Siguiendo a Rabotnikof (2008), lo público es una noción que ha tenido diferentes significados, sin embargo durante mucho tiempo pudo reclamar al menos tres acepciones: aquello que es de interés o utilidad común, lo colectivo, en contraste con lo que es de interés particular o privado; aquello que es visible, no secreto, lo mostrado, en

contraste con lo que no es publicitado o es secreto; y aquellos que es de uso de todos, accesible a todos, abierto, lo distribuido, en contraste con lo que presenta barreras o impedimentos a su acceso o usufructo, etc. Así, cuando una organización recrea una acción colectiva o movilización, lo haría para aplicar el principio de publicidad de un evento común, mostrado en el espacio público, que constituye el lugar de mediación en las relaciones entre el Estado y la sociedad, el espacio de comunicación entre la opinión pública, los actores sociales, políticos y el Estado.

La opinión pública, entendida como un instrumento comunicativo producto del diálogo presente entre la sociedad, en el debate público (Habermas, 2009), y que se forja por razones pragmáticas cuando existen temas que generan intereses comunes y por lo tanto interconexiones (Luhmann, 2007), contribuye en este proceso exponiendo los intereses desde la sociedad civil, direccionándolos hacia el Estado; en sentido habermasiano, la democracia exige que se verbalicen las demandas en tanto provengan del pueblo soberano, ya que “la publicidad asegura supervisión del pueblo cuya capacidad crítica se da por sentada” (Habermas, 2009 :133). Si la mayor parte de ciudadanos residentes en Quito son peatones y enfrentan situaciones de desigualdad y exclusión en el espacio público, la organización de peatones se convierte en el medio que identifica y canaliza las demandas de esa mayoría, despertando interés en la opinión pública.

En términos habermasianos, el poder comunicativo de los ciudadanos sale a la luz pública, cuando, según él, “en ciertas circunstancias” la sociedad civil tiene efecto: cuando hay una deslegitimación del poder y cuando hay movilización colectiva. Entonces, el poder comunicativo se vuelve poder político, previa identificación de los problemas y cuando se logra canalizarlos hacia instancias legislativas, siempre y cuando las ocasiones sean favorables (Cook, 2002:91).

Por lo tanto, “una arena pública se articula a través de formas de acción colectiva, de puesta en agenda mediáticas, de estados de la opinión pública y de dispositivos de la acción pública” (Cefaï, 2012:18). Se recurre a la categoría de arena pública en tanto escenario en el que se crea y se propone, y en el que las organizaciones encuentran resonancia en el Estado, luego de procesos de confrontación y de negociación entre los actores. Desde esta perspectiva, los problemas públicos se construyen partiendo de las actividades *que están haciéndose*, de los procesos que se construyen en la interacción social y “los procesos de opinión pública y de acción colectiva que engendran los mundos sociales crean la cosa pública” (Cefaï, 2012: 7).

Con la identificación de las situaciones problemáticas antes nombradas, la APQ se articula. De acuerdo al marco teórico para esta investigación, para que se pueda hablar de la existencia de un problema público es necesaria la existencia de un grupo de actores, que se movilizan para mostrarlo, y además que exista una recepción de parte de la ciudadanía. Valcarce (2005) sugiere responder a las siguientes preguntas para determinar si se puede considerar a un problema como público: ¿tiene trayectoria este problema?, ¿se han emprendido acciones al respecto?, ¿hay respuesta desde otros grupos sociales, medios de comunicación, etc.?, ¿existe influencia de estas arenas públicas en la forma de procesar los conflictos planteados?, ¿hay símbolos que permitan que el público se apropie del problema planteado? (Valcarce, 2005).

En esta tesis se busca rescatar la característica de este proceso colectivo como parte fundamental de la construcción de problemas públicos, siguiendo a Blumer cuando señala que “los problemas sociales son fundamentalmente productos de un proceso de definición colectiva en vez de existir independientemente como un conjunto de objetivos y acuerdos sociales con una composición intrínseca” (Blumer, 1971: 1).

Para efecto de esta investigación es conveniente diferenciar los conceptos de problemas públicos y problemas sociales, en tanto pasaje que debe recorrer un problema hasta adquirir la condición o carácter de público. De acuerdo con Gusfield, los primeros necesitan de un actor organizado, en la forma de organización, movimiento, movilización colectiva, para ser colocados y resueltos:

No todos los problemas sociales llegan necesariamente a ser problemas públicos. No todos se vuelven tema de conflicto o de controversia en la arena de la acción pública. No todos cuentan con dependencias que los atiendan ni con movimientos que trabajen para resolverlos. El hecho de que determinadas situaciones deban o no ser problemas públicos suele constituir, en sí mismo, un tema fundamental. (Gusfield, 2014: 70)

La presencia del actor social organizado en la definición del problema público parecería ser para Gusfield el paso previo para colocar la problemática que será puesta en escena en la arena pública. Las propuestas de Daniel Cefaï para la construcción de problemas públicos consiguen imbricar estas dinámicas de procesos con lo que él denomina “movilización colectiva”. Una movilización colectiva es, siguiendo al autor, un proceso organizativo que surge cuando un grupo de actores reconoce una situación problemática, y su atención se desplaza a intentar definirla y resolverla, para lo cual se

movilizan, y se van introduciendo en campos de arenas públicas, en donde se pueda focalizar el problema (Cefai, 2011).

La APQ, mediante su lectura de la cotidianidad peatonal, va construyendo lo que mostrará en la arena pública como su propuesta pro peatonal, bajo el sentido de que la realidad es una construcción social (Berger y Luckman, 2001), organizada según marcos de referencia y contextos estructurales, pero interpretados desde los actores, quienes les otorgan significados para exigir sus demandas.

Los marcos para la acción colectiva, categoría analítica a la que se hará mención en esta tesis al hablar de temas vinculados a la movilidad peatonal, son sucesos, eventos, acontecimientos que van construyendo la realidad, que movilizan a la sociedad y confrontan con el Estado (Benford y Snow, 2000); un marco “está asociado a un conjunto de nociones conexas: significaciones compartidas, condicionamientos ideológicos, identidades colectivas y resonancia del marco” (Cefai, 2001: s/p).

El énfasis que en esta investigación tiene la perspectiva de la construcción de los problemas públicos, inscrita en el campo de la sociología política, da cuenta del escaso abordaje que sobre este asunto ha desarrollado la propia ciencia política, cuyo principal aporte se encuentra en lo que se ha denominado análisis de las políticas públicas. Por ello, en esta tesis se priorizan los procesos de construcción de los problemas públicos desde el abordaje de los autores citados a lo largo de este texto, tanto desde las escuelas sociológicas norteamericana como francesa, para la consecución de políticas públicas. El uso del concepto de “lo público” en esta tesis se refiere a una serie de elementos o componentes que debe registrar un problema para alcanzar tal estatus, los cuales se expondrán más adelante, y se encuentran vinculados en un proceso interactivo de denuncia/ respuesta entre los actores que intervienen en la publicitación de una demanda

Para dar cuenta de esta construcción, la investigación se vale del rescate histórico de una situación de malestar evidenciada en la opinión pública a través de la prensa escrita para presentar el proceso de construcción de un problema público, que se yergue sobre la tematización en el debate público, expresado de forma clara en la prensa escrita.

El periódico escogido como fuente principal de información de Quito es el diario vespertino “Últimas Noticias”<sup>6</sup> (desde 1938 hasta el 2012) pero también se trabajó con el periódico “El Comercio” (entre el 2003 hasta el 2012), con la sección referida a la realidad local de Quito. El diario “Últimas Noticias” muestra una reconstrucción de la historia de la ciudad de forma más profunda que el periódico de tiraje nacional; además, incluye la participación de los lectores como aportes sobre los conflictos urbanos que van surgiendo.

Justamente, la revisión cronológica del proceso, de los hitos que lo conforman, permitió reconocer las coyunturas sobre las que va gestándose el problema, considerando la evolución urbana de Quito, referida a la infraestructura física y los servicios, en este caso, el transporte. Este cerco temporal, realizado a partir de la revisión de noticias de prensa sobre la cuestión peatonal en Quito, pretende “definir una situación como problemática e imaginar los medios de resolverla, movilizar los actores en un colectivo y justificar su oposición a un adversario” (Cefaï, 2001:6). Este enfoque permite ubicar el punto de vista del actor protagonista de la situación como arranque para comprender los problemas públicos, y ubicarlos según la ciudad va gestando los conflictos de movilidad entre los distintos actores.

Para Cefaï (2001) la reconstrucción de una situación o tema de estudio muestra la perspectiva de los actores para resolver problemáticas y proponer acciones, pero también permite comprender el proceso desde la organización de los actores que van a movilizarse colectivamente, sus estrategias y causas para la acción. Así, señala Gusfield, que “el sociólogo llega de este modo a reconocer que muchas situaciones y problemas humanos tienen historia: no siempre fueron construidos o reconocidos como lo son hoy o como lo serán en el futuro” (Gusfield, 2014: 68).

En este sentido, la revisión de fuentes hemerográficas (prensa escrita fundamentalmente) se alarga hasta la primera década de los años 2000, para intentar evidenciar los cambios en la concepción del peatón y su problemática en Quito, considerando la dimensión histórica para la construcción social de los problemas públicos, ya que

---

<sup>6</sup> El diario “Últimas Noticias” aparece en el año de 1938, siendo parte del grupo “El Comercio”, y surge con la intención de convertirse en “el diario quiteño”, encargándose exclusivamente de asuntos de la ciudad, y esa es la razón por la que es la principal fuente hemerográfica consultada en esta investigación.



En cualquier momento dado, todos los involucrados en el tema tienen la misma capacidad de influir sobre la opinión pública; no todos poseen el mismo grado o clase de autoridad para ser fuentes legítimas de definición de la realidad de dicho problema, ni para asumir el poder legítimo de controlarlo, regularlo y proponer soluciones innovadoras” (Gusfield, 2014: 74)

Siguiendo con la dimensión histórica, para la propuesta investigativa se adopta el proceso de mimesis sugerido por Cefaï para la construcción de los problemas públicos<sup>7</sup>. La mimesis es entendida tanto como un modelo interpretativo basado en la escenografía y la representación, como el estudio de las distintas esferas o momentos de acciones que configuran una situación. Este concepto no debe confundirse con el de mimetismo, adoptado por varias teorías de acción colectiva, y que se refiere a la imitación y el camuflaje dentro de la masa anómica durkhemiana (Durkheim, 1987).

Para Cefaï, la mimesis está propuesta como una espiral de niveles por medio de los cuales se construye un problema público; estos momentos son la preconfiguración, configuración y reconfiguración de una situación problemática, y cada uno manifiesta un resultado dentro del proceso (Cefaï, en Gusfield, 2014).

La mimesis 1 está referida a lo que se denomina “perturbación”, que implica una ruptura de cotidianidades que generan malestar en un grupo de personas que se *sienten* afectadas.

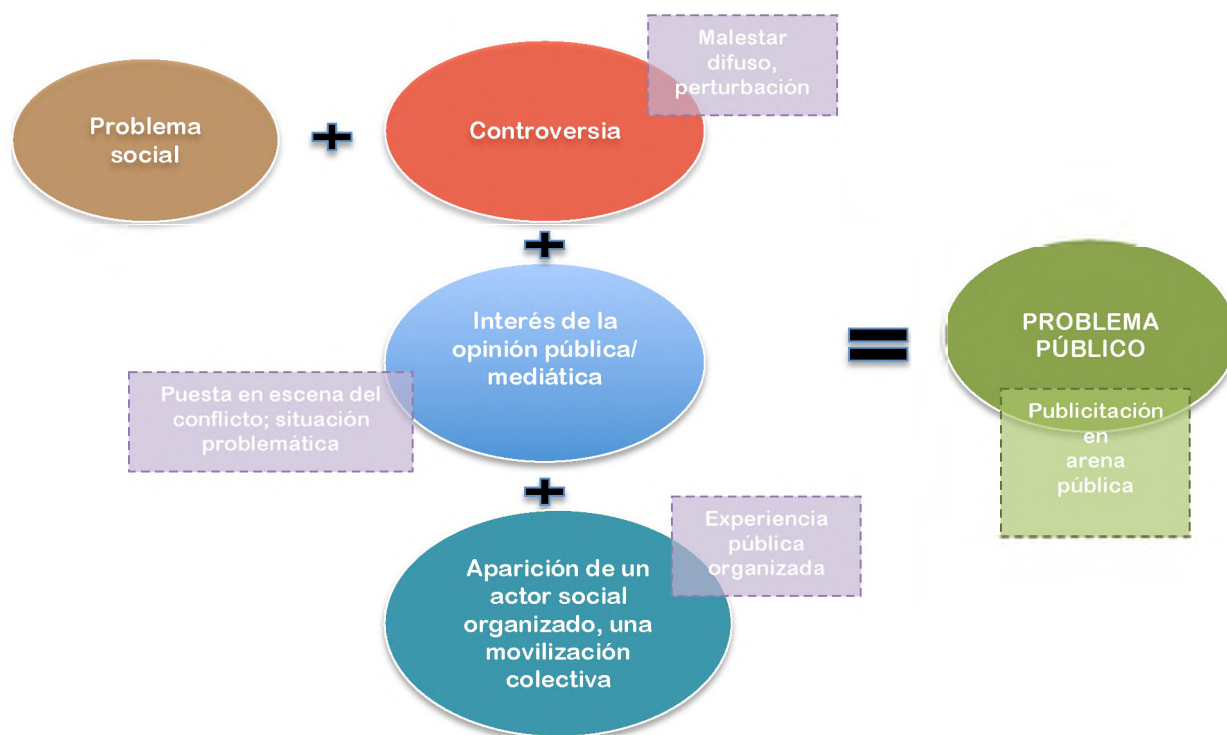
La mimesis 2 se refiere a la configuración de lo que será la experiencia pública (la “situación problemática”), la puesta en escena del problema, que comprende la dramatización (presentación en el escenario público/ arena pública), la categorización (especificación de intereses, enmarcamiento temático), y la argumentación o narración.

Finalmente, la mimesis 3 constituye la propia “experiencia pública”, organizada, provista de sentidos para el mundo de la vida, la experiencia de la acción de los actores, en este caso de la organización de peatones APQ.

El ciclo mediante el cual un problema se torna público podría graficarse de la siguiente manera:

---

<sup>7</sup> El proceso de la triple mimesis es una propuesta hermenéutica-fenomenológica del filósofo y antropólogo Paul Ricoeur, basado en el modelo aristotélico de la mimesis, y es explicado como la imitación del mundo puesto en escena e interpretado desde la prefiguración, la configuración y la reconfiguración. Ver Ricoeur, 2000.



**Figura 1.** Ciclo del problema público. Elaboración propia con base a la propuesta de Cefaï, en Gusfield, 2014.

Adicionalmente, un componente fundamental para el reconocimiento de un problema público es, de acuerdo con Cefaï, cuando aparece la *urgencia* de resolver algo, ya que

la vivencia de la situación anima el deseo de combatir a favor o en contra, hace aparecer aquí y ahora la urgencia del problema que resolver, e induce deslindes entre aquellos que lo perciben y aquellos que no lo perciben, aquellos que son conmovidos y aquellos que no lo son (Cefaï, en Gusfield, 2014:29).

Un problema público es una “situación que reclama un tratamiento específico para ser subsanada. Se trata de un problema que requiere una solución” (Minteguiaga, 2009: 34), de una situación que reclama la acción estatal.

Precisamente, la publicitación en la arena pública se refiere a la presencia de los actores en contienda que permiten que se defina el problema público: el actor organizado y el Estado. La noción de arena pública, como ya se señaló anteriormente,

quiere hacer visible el escenario en el que los actores interesados en publicitar una situación problemática encuentran resonancia en el Estado.

Para el caso de la movilidad peatonal, las soluciones implícitas podrían generarse a partir de políticas públicas incluyentes con el peatón (tanto a nivel de infraestructura urbana como de derechos); la demanda principal de la organización, tal como consta en sus estatutos, es “el proponer políticas públicas a favor del peatón y procurar el reconocimiento de sus derechos”<sup>8</sup>.

Para establecer las condiciones sobre las que es posible la construcción de un problema público como tal, la presente tesis plantea como objetivo general analizar y caracterizar la participación de la organización APQ en la construcción del problema público de la movilidad peatonal en Quito, en tanto, como señala la hipótesis de este trabajo, la APQ tematiza el problema peatonal.

Para determinar el estado de la situación peatonal, el primer objetivo específico busca mostrar el proceso histórico que desde la opinión pública permite que la movilidad peatonal se vaya consolidando como un problema público; el segundo pretende examinar la entrada en la arena pública de una organización preocupada por la movilidad peatonal, la APQ, y las propuestas bajo los cuales la organización se define y publicita la problemática peatonal, y el tercero, que procura revisar el papel de las interacciones de la organización con la contraparte estatal (Municipio de Quito) y demás organizaciones y actores, en cuanto elementos constitutivos para la construcción del problema público peatonal.

Los objetivos suponen entonces la revisión del proceso de definición, articulación, activación, movilización y publicitación del problema público peatonal. Este análisis basado en la revisión de prensa, del diario “Últimas Noticias” a partir de la década de 1940, supone partir desde los inicios del malestar del peatón en su confrontación con los vehículos y la propia infraestructura urbana, la movilización de sus acciones con relación al problema, la respuesta en la elaboración de un plan de acción y el lanzamiento público del mismo (Blumer, 1971). Posteriormente en la investigación se busca visibilizar las interacciones entre la organización y la opinión pública, ciudadanos independientes y la institucionalidad pública, sobre todo con la Municipalidad de Quito, los debates, confrontaciones y acuerdos que permitieron la

---

<sup>8</sup> Estatutos de la Asociación de Peatones de Quito, 2008: 1.

configuración del problema público<sup>9</sup>; la organización peatonal recién se consolida en el año 2008, sin embargo de que sus antecedentes organizativos se dan a partir del año 2003<sup>10</sup>.

Al centrarse en “el hecho público en gestación (*in the making*), que se está haciendo por la intervención de todo tipo de herramientas, de reglas, de convenciones, de objetos, de imágenes y de teorías” (Cefai, 2011:4), se alude durante la investigación al espacio público como el escenario de disputas para el análisis de situaciones que justifiquen las acciones de la organización APQ.

Se hace uso de una metodología cualitativa particularmente diseñada para esta investigación, que combinó técnicas y diversas fuentes de información, como el análisis de fuentes secundarias hemerográficas y el análisis de fuentes documentales y normativas así como la construcción de fuentes primarias de información a través de entrevistas semiestructuradas<sup>11</sup> y grupos focales, realizados tanto a actores de la sociedad civil como estatales.

Siguiendo a Sautu, et. al (2005), el enfoque metodológico se resume como se presenta a continuación:

Metodología	Técnica	Fuente
Cualitativa	Entrevistas semiestructuradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Miembros de la APQ</li> <li>• A miembros del Municipio (ex funcionarios de Corpaire,)</li> </ul>
	Análisis hemerográfico a través de matriz confeccionada al efecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diario Últimas Noticias (1940 hasta 2012) Notas, Editoriales y Fotografías</li> <li>• Diario EL Comercio (1970, 2003-2102)</li> <li>• Diario La Hora (entrevistas puntuales a miembros de la APQ)</li> <li>• Diario Hoy (entrevistas puntuales a miembros de la APQ)</li> </ul>

<sup>9</sup> Vale remarcar que al mismo tiempo que la organización contó con apoyo de fondos municipales para el desarrollo de la Campaña, también fue un espacio crítico y veedor permanente de la obra pública. La APQ adoptó una estrategia doble: el activismo y la inclusión de la ciudadanía en sus propuestas al público y la activa presencia con propuestas de reformas de ordenanzas municipales y política pública. Para el efecto, la propuesta en el marco de la Campaña mencionada anteriormente incluyó trabajo con transportistas, colegios, escuelas, actividades lúdicas, concursos abiertos a la ciudadanía, foros de debate, ferias en la calle, la publicación y distribución gratuita de cartillas educativas y juegos de mesa, la creación de un personaje a modo de “superhéroe peatonal”, y la emisión durante cuatro años de un programa radial.

<sup>10</sup> La APQ consiguió el financiamiento del Municipio de Quito a través de la “Corporación para el manejo del aire de Quito - CORPAIRE” (una entidad de manejo mixto, municipal y privada), para la ejecución de la “Campaña para reducir el uso excesivo del automóvil particular en Quito” entre los años 2006 y 2009.

<sup>11</sup> En tanto permiten que el entrevistador pueda desarrollar una conversación en la que se prioricen sus intereses, formulados en preguntas, pero permitiendo una participación más abierta del entrevistado.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Archivo de medios de la APQ (desde 2008 a 2012)</li> <li>• Revista Diners (entrevistas puntuales a miembros de la APQ)</li> </ul>
	Grupos focales con preguntas guías	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos focales a peatones</li> </ul>
	Análisis de productos comunicacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa radial “Radio Peatón”, entre 2006 y 2012</li> <li>• Cartillas publicadas y web de la organización</li> </ul>
	Análisis de documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memorias institucionales de la APQ (antecedentes organizativos desde el año 2003, y como persona jurídica desde el 2008 hasta el 2012)</li> </ul>
	Análisis de normativa y planes municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Maestro de Movilidad 2009-2025</li> <li>• Diagnóstico de Movilidad para el DMQ, 2014</li> <li>• Resolución A008 del 2010</li> </ul>

También se realizó un análisis de datos secundarios, específicamente datos estadísticos, únicamente con fines de contextualización del objeto de estudio, tales como encuestas realizadas por la APQ en el 2008, y el censo poblacional del año 1962.

Inicialmente, la revisión del diario empezó en la década de 1970, suponiendo que en esta década existía ya una consolidación del peatón como actor del transporte, reconocido en confrontación con los otros modos de movilidad. Sin embargo, luego de la revisión efectuada, se encontró que el peatón aparece como un actor más del transporte en Quito desde la llegada de los coches sin motor. Así, la investigación de hemeroteca debió retroceder hasta la década de 1940 (primeros años del diario, fundado en 1938) para intentar recoger la relación peatón-automóvil desde sus primeras interacciones en la urbe, y procurar mostrar cómo se va configurando el problema por medio de la reconstrucción de la historia de la movilidad en Quito.

La revisión se realizó en períodos de cinco años, debido a la limitación del tiempo para la investigación de campo de esta tesis, que impedía la revisión anual del medio; se consideró entonces que un período de 5 años permitía visualizar las transformaciones urbanas y sociales vinculadas a la movilidad sin distorsionar excesivamente los cambios sucedidos. La información fue organizada en una matriz de procesamiento de las fuentes hemerográficas (que consta como anexo 2) del diario “Últimas Noticias” y el periódico “El Comercio”, de diseño propio, considerando criterios como el contexto histórico, la situación problemática de la movilidad peatonal, los actores o protagonistas de la noticia, las acciones o reacciones desde los actores

(sociales y estatales), la respuesta propiamente estatal y el desenlace en caso de que haya sido registrado.

Para estudiar las interacciones entre actores organizados y estatales es indispensable colocar como un protagonista al Municipio de Quito, en tanto contraparte estatal, e indagar sobre las relaciones con la organización, sus respuestas a las situaciones problemáticas expuestas por la APQ, los espacios en los que interactúan, los resultados, las negociaciones efectuadas, los acuerdos. Las memorias institucionales de la organización peatonal y las entrevistas a los miembros fueron las principales fuentes de información en este sentido.

Para colocar la posición del Estado frente a la problemática peatonal resultó útil tanto la revisión de medios de prensa escrita y de los archivos municipales, como la información que se pudo obtener por medio de las entrevistas a los actores estatales vinculados a la movilidad peatonal en Quito, en los períodos contemplados en la investigación. También se realizaron grupos focales con peatones para recoger sus puntos de vista y vincularlos al espacio público como escenario de disputas. En estos grupos se obtuvo información sobre sus percepciones acerca de la disposición del espacio de circulación, la seguridad que les ofrece, y sobre elementos que permitan hablar de una confrontación o disputa.

Finalmente, para conocer el punto de vista de los peatones sobre sus situaciones problemáticas cotidianas fueron útiles los datos arrojados por la encuesta realizada por la APQ en el año 2008 en Quito, con respecto a su situación en el espacio público en tanto actores vulnerables.

La investigación consta de tres capítulos. Los Capítulos 1 y 2 buscan responder al primer objetivo específico, y recogen una genealogía de la cuestión peatonal en Quito, entre los años 1938 y 2000, con el fin de ir definiendo situaciones de malestar que darán cuenta de la existencia o no de la gestación de un problema público de movilidad peatonal. La intención fue determinar cómo el tema peatonal en Quito se va tornando en una experiencia pública, una cuestión problemática (Oszlak, O'Donnell, 1981) combinando tanto los medios de prensa escrita como la información de estadísticas sobre movilidad que ya consideren al peatón como un actor visible en la ciudad.

De partida, el rastreo del conflicto para la movilidad peatonal en Quito viene de la mano con la aparición de modos motorizados, en concreto del automóvil, a partir de la década de 1940, y tiene un incremento vinculado en las décadas de 1960 y 1970 con

los booms del banano y del petróleo y la migración a la capital: con el aumento poblacional, y la bonanza económica el Estado invierte en infraestructura vial, de forma agresiva y visible en la década de 1970, con la construcción de intercambiadores, redondeles, pasos a desnivel y autopistas<sup>12</sup>, siguiendo modelos de desarrollo basados en el uso del automóvil. Así, los procesos de desarrollo urbano de la ciudad se dieron en torno a la aparición e incremento de transporte privado y colectivo, por lo que es necesario vincular el tema estructural-urbano con las tendencias políticas de cada época.

Estas modificaciones del espacio físico darán elementos al debate sobre los actores de la movilidad, como se verá más adelante.

El Capítulo 3 corresponde a la investigación sobre los objetivos específicos segundo y tercero antes enunciados, y se centra en el actor organizado y sus procesos, en tanto generadores de las tematizaciones que darán paso a la publicidad de la situación problemática. En este análisis del punto de vista del actor se considera unas dimensiones vinculadas a procesos colectivos para la construcción de un asunto de interés común, un problema público: Gusfield (2014) hace referencia a la existencia de dos dimensiones en la conformación de su estructura, la cognitiva y la moral. La primera se refiere a “las creencias sobre el aspecto fáctico de la situación y los acontecimientos que constituyen el problema” (Gusfield, 2014:75) y en cuanto a la dimensión moral, es aquel que “permite que la situación sea considerada dolorosa, innoble o inmoral. Es lo que vuelve deseable al modificación o la erradicación de la situación, o lo que vuelve valiosa su persistencia” (Gusfield, 2014:75).

Adicionalmente para este capítulo se incorporó otra dimensión utilizada por Cadena Roa (2002), denominada dimensión emocional, la cual según el autor es necesaria para considerar “el papel mediador que las emociones tienen en la comunicación e interpretación que ocurre entre los movimientos y sus públicos” (Cadena Roa, 2002: 203). Al respecto, McAdam (1996) señala que

La acción extrainstitucional es mejor que la acción institucional en la creación de controversia. Los medios de comunicación más populares y que mejor orientan visualmente enfatizan en particular el espectáculo en la acción colectiva. El espectáculo significa drama y confrontación, eventos emocionales con gente que tiene fuego en el vientre, que son extravagantes e impredecibles. Esto pone un gran

---

<sup>12</sup> Ver: Gordón, Sofía (2012). La movilidad sustentable en Quito: una visión de los más vulnerables, Quito: Flacso-Abya Yala,

énfasis en la novedad, en el traje y en la confrontación (McAdam, 1996: 288)<sup>13</sup>.

Parte medular en este capítulo es la información recogida por medio de entrevistas y grupos focales tanto con los miembros de la organización APQ como con peatones, que dan cuenta de estas tres dimensiones articuladas en la organización, en sus relaciones con el público y con el Estado.

También se busca comprobar si por medio de la recurrencia de los conflictos peatonales en los medios de prensa escrita estudiados se construye una tendencia que permita responder a las preguntas: ¿desde cuándo aparece el tema peatonal como una situación problemática en Quito?; ¿cuándo se puede hablar de la existencia de tal situación como un problema público de movilidad peatonal?; o, lo que es lo mismo, ¿cuándo y cómo estas demandas se articulan como problemas públicos?

Con este análisis se quiso definir las situaciones que determinan y construyen el problema público de la movilidad peatonal en Quito. En este mismo capítulo se realiza una indagación sobre la organización, sus propuestas, acciones, estrategias, y también la mirada desde la opinión pública.

Las entrevistas con los principales actores son elementos fundamentales para el análisis del actor organizado y las situaciones problemáticas; se contrasta lo recogido en medios con las entrevistas. También se registra tanto la interacción de la organización con el Municipio de Quito en tanto la contraparte estatal, como la respuesta frente a las acciones emprendidas por la organización, y los conflictos entre ambos actores. Se muestra cuáles fueron los resultados del proceso emprendido desde los actores peatonales organizados, la APQ, con relación a la inclusión de las demandas en la agenda política municipal, y sus implicaciones. También se incluye una revisión de archivos de medios de la organización, y entrevistas tanto al funcionario municipal encargado de apoyar las iniciativas de la organización entre el 2006 y el 2009, como a los miembros de la Asociación.

Resumiendo, los capítulos explican el proceso de construcción del problema público siguiendo el marco teórico propuesto en la tesis de la siguiente manera:

---

<sup>13</sup> Texto original: “*Extrainstitutional action is better than institutional action in creating controversy. The more popular and visually oriented media in particular emphasize spectacle in collective action. Spectacle means drama and confrontation, emotional events with people who have fire in the belly, who are extravagant and unpredictable. This puts a high premium on novelty, on costume, and on confrontation*”.





**Figura 2.** Configuración del problema público. Elaboración propia.

Finalmente, se presentan conclusiones en las que se intenta responder a la pregunta central y validar la hipótesis de que la movilidad peatonal en Quito puede ser considerada como un problema público gracias a la publicitación de las demandas peatonales, a través de la organización APQ, la cual mediante propuestas y acciones consiguió, durante un período de auge, una interacción permanente con la ciudadanía y con el Estado municipal, dando como resultados la planificación y la ejecución de políticas públicas en beneficio del peatón.

Como un dato adicional, pero no menos importante para el desarrollo de esta tesis, cabe señalar la militancia de la autora de este trabajo dentro de la organización Asociación de Peatones de Quito; participó en los procesos colectivos previos a la conformación jurídica de la APQ, y es parte del grupo de fundadores, presidiendo la organización durante el período 2008-2012, y participando como coordinadora técnica en la actualidad.

## **CAPÍTULO I LA PERTURBACIÓN**

Este primer capítulo concentra la revisión histórica entre 1938 y la década de 1960, e intenta recoger los primeros años de la aparición del peatón como actor urbano, en confrontación específica con el automóvil y los vehículos a motor. Intenta localizar la presencia pública del peatón como un actor reconocido en la ciudad. La revisión en esta primera parte se extiende hasta fines de 1960 para colegir la alta migración interna hacia Quito, y las múltiples obras de infraestructura vehicular para el “desarrollo urbano”, producto de la bonanza en los fondos del Estado por las rentas petroleras. Con estos cambios, se divisa la presencia de un malestar inicial, por la novedad de los vehículos en las estrechas y escasas calles quiteñas, y luego por las construcciones urbanas que favorecen el tránsito vehicular, sobre el peatonal. Se colocan nuevos actores urbanos, dentro de ellos se inicia con el imaginario del “peatón imprudente”, creación mediática, que fue recogida en los editoriales y reportajes del diario “Últimas Noticias”, al que se considera en esta investigación como el *lanzador de alerta* para lo que luego se irá construyendo como problema público. No existen actores organizados conforme a una clasificación de la forma de transportarse; existen gremios de transportistas y taxistas, y hasta un club de automovilistas (Quito Auto Club), pero no aparecen organizaciones de usuarios de transporte colectivo o de peatones. El concepto de “movilidad” es inexistente en estos años, se hablará por lo tanto de transporte, tanto al referirse tanto a personas como a vehículos.

Al malestar inicial por efecto del tránsito vehicular y el desplazamiento del peatón en la ciudad, se denominará en esta investigación como “perturbación”, en cuanto pre-fase de constitución del problema público, y parte inicial del proceso de mimesis al que se refiere Cefai (Gusfield, 2014), sobre el que se abordó en la parte introductoria.

**A manera de contexto: la transformación del equilibrio urbano en Quito con la llegada del automóvil**

Al igual que la mayoría de ciudades de fundación española, Quito se conformó con base a la figura de damero<sup>14</sup>: una plaza central, rodeada de los principales edificios administrativos y religiosos; las calles, usualmente estrechas, formando una cuadrícula que a tramos se combina con diagonales para acortar las distancias. El tránsito general de personas a pie por las vías, limitadas por veredas también angostas, tuvo que restringirse exclusivamente a ellas con la introducción de los coches y carretas en el centro urbano, desde las primeras décadas del siglo XIX.

Remitiéndonos a la cronología de los vehículos en la ciudad, en el año de 1828 aparece en Quito el primer coche para transportar personas, tirado por mulas, propiedad del General Vicente Aguirre (Andrade Marín, 2003). También el tranvía, introducido en 1914, fue en sus inicios a tracción animal, cuando aún los motores eran una innovación desconocida en esta ciudad. Luego se combinaría, con la división en dos empresas de tranvías para Quito, entre aquellos que se conducían con electricidad y los otros, movidos ya a gasolina. Este vehículo de transporte colectivo tendría uso hasta aproximadamente 1946, cuando se introducen los colectivos para el transporte de pasajeros<sup>15</sup>.

Existe desacuerdo en el año que llega el primer automóvil a Quito<sup>16</sup>, en su propietario y la procedencia del artefacto, pero el dato más frecuente indica que llegó en el año de 1904, desde los Estados Unidos, traído por un dentista que volvía de terminar sus estudios en ese país, Pablo Isaac Navarro. Y por el mismo tiempo,

otro dentista norteamericano que se radicó en Quito, el doctor Kingman, trajo otro automóvil pequeño como el del doctor Navarro. Luego fue traído otro por don Carlos Álvarez Gangotena; y, el año de 1906 se organizó en Quito una empresa de automóviles llamada “La Veloz”, que trajo de Francia seis inmensos carros de pasajeros de marca *Dion-Butón*, con sus respectivos choferes franceses muy barbudos. Estos carros espantosamente escandalosos y productores de humaredas que oscurecían las calles, eran de seis diversos colores... (Andrade Marín, 2004:93)

---

<sup>14</sup> El modelo de damero es el estilo que los españoles impusieron en las ciudades durante la colonia de América. En urbanismo se lo define como “Planta de una zona urbanizada constituida por cuadros o rectángulos” Fuente: Diccionario de la RAE, en [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>15</sup> Fuentes: Gaceta Municipal No. 43, 31 de octubre de 1914

<sup>16</sup> Otra fuente señala que “el primer automóvil circuló en las estrechas calles capitalinas en 1901, cuando el joven pelucón Carlos Álvarez Gangotena trajo en un barco, atravesando el estrecho de Magallanes, un Dion Bouton que compró en la Exposición Mundial de París.” En <http://www.elcomercio.com/opinion/transporte-quito-opinion.html>.

Como es de suponerse, con la llegada del automóvil la ciudad se vio en la necesidad de incrementar la construcción de vías, y re planificar el espacio como había sido inicialmente planteado. Durante la primera década del siglo XX se iniciaron varias vías de salida del centro mismo de Quito, hacia los valles y comunas rurales. Estos caminos permitían la comunicación de las parroquias rurales con la ciudad, para actividades comerciales sobre todo. La planificación de vías y avenidas se realizó con los criterios de favorecer a las élites: se vivió un intenso proceso de segregación socio-espacial, en el cual sectores de la urbe, como el sur, quedaron desprovistos de vías carrozables en cuanto éstas se desviaban hacia propiedades de los más poderosos económicamente, dueños de automóviles (Kingman, 2006:236).

Pese al crecimiento del parque automotor privado y la existencia del tranvía, las necesidades de transporte de la mayor parte de la población no eran satisfechas: los automóviles pertenecían a los más pudientes, una minoría, y el costo del pasaje del tranvía no podía ser solventado por estratos económicos pauperizados: en una nota del periódico “El Comercio” se alerta sobre el descenso en la afluencia de pasajeros en el tranvía, aduciendo que “si en verdad hay tal disminución no puede deberse a otra causa que el excesivo precio de la tarifa” (El Comercio, febrero 1913, citado en Kingman, 2006: 237). En cuanto al transporte individualizado, el automóvil, desde su aparición en Quito estuvo asociado como “un símbolo de estatus y de privilegio, que respondió al modelo de modernidad, desarrollo y progreso” (Gordón, 2012: 36), un bien limitado para pocos propietarios.

Para la segunda década del siglo XX existían en Quito 159 automóviles, que ya no hallaban lugar para circular (Gordón, 2012: 43). Sin embargo, recién en 1940 se propone el Reglamento General de Tránsito Terrestre del Ecuador, para regular los vehículos por medio de matrículas y licencias de conductores, pero que aún no señala el tema de infracciones ni sanciones, y que continuará vigente hasta la década de 1960<sup>17</sup>. En cuanto a las condiciones normativas para los conductores, el Sindicato de Choferes de Pichincha presenta también en 1940 una solicitud al Concejo de Quito para la instalación de señales que regulen el tránsito en Quito (Últimas Noticias, julio de 1940).

Entre 1942 y 1945 se crea, aprueba y ejecuta el Primer Plan Regulador de Quito, a cargo de dos arquitectos uruguayos, Guillermo Jones Odriozola y Gilberto Gatto

---

<sup>17</sup> Recién para el año de 1963 la Junta Militar incorpora la Ley de Transporte Nacional, en la que ya se contemplan infracciones y sanciones, tanto para conductores como para peatones. Fuente: Últimas Noticias, junio de 1940.

Sobral, ambos expertos en planificación y urbanismo. En el Plan se propone el ensanchamiento de calles y avenidas para facilitar la circulación vehicular, la creación de “barrios separados” y la zonificación entre barrios residenciales al norte y populares al sur; así, “la segregación socio espacial se justifica detrás de un proyecto urbano y social” (Gordón, 2012: 44), que privilegia la circulación vehicular.

Para fines de 1945, se habla también de la necesidad de

señales eléctricas para el tráfico en Quito. El método es lo más sencillo y evita el atiborrarse de policías en las calles y esquinas que, siendo tan angostas, apenas dejan paso a los vehículos por lo cual el policía tiene que ser casi un torero para salvar el pellejo (...) Cuando se enciende la luz roja hay que esperar, cuando se enciende la luz verde se puede seguir adelante (...) Hay que confiar en la buena voluntad de los choferes. (Últimas Noticias, editorial, septiembre de 1945)

Para esta década, de 1940, la Dirección de Tránsito deja de ser ocupada por civiles, y se nombra al Comandante de Carabineros como “Director de Tráfico”. Entre las principales demandas entre los años 1940 y 1970 se encuentra el pedido de ensanchamiento de las vías vehiculares: con el titular “Calles estrechas, mentalidad estrecha” se señala que “el hombre necesita de mejores horizontes, más amplios horizontes para progresar. Y, el horizonte de una ciudad no son los campos o panoramas del país, sino las calles de la urbe” (Últimas Noticias, noviembre de 1940). Quito tiene para ese tiempo 408 calles, y varios proyectos viales pendientes para la descongestión vehicular, como túneles y pasos subterráneos, medidas de cambio de sentidos en las vías, y la ampliación de calles, según informa la prensa. Un editorial de la época señala

Y es que es urgente optar por las medidas enunciadas por la Junta de Tránsito, dada la absurda circunstancia de que el tránsito de coches de motor tiene que hacerse en estrechas calles que fueron trazadas para personas de a pie, y cuando más para carros de tracción animal. (Últimas Noticias, editorial, diciembre de 1950).

Otro problema vinculado y frecuente a partir de los años 40 es el estacionamiento de los vehículos en las calles estrechas; pero al hablar de tránsito, se incluye también a los transeúntes, ya que se considera que en Quito existe un “enorme volumen de circulación de vehículos y peatones” (Últimas Noticias, marzo de 1940). La congestión a la que se hace mención es también peatonal, y durante las décadas de 1940 y 1950 son frecuentes los editoriales de prensa que reclaman porque los peatones fluyan ágilmente por las veredas:

Gente ociosa en las veredas estorba el tránsito de personas ocupadas. Ya no se puede transitar por las calles céntricas de Quito por qué lo impide la gente ociosa que se estaciona en las esquinas. La gente saluda con sus compadres, largamente en plena calle, en los portales, en los parques, en todo lugar y momento los conversadores estorban la actividad de los demás ciudadanos, muchos de estos al encontrar grandes grupos en la acera se ven obligados a transitar por el centro de la calle exponiéndose a ser atropellados por los vehículos. (Últimas Noticias, editorial, septiembre de 1945)

Sería conveniente que el Municipio y la policía hagan una campaña para que se aprenda a andar en las calles; hay que indicar como un cargador debe llevar su carga sin estropear a los peatones. (Últimas Noticias, editorial, junio de 1945)

En 1950 existen 4.000 vehículos motorizados en Quito. Catorce años más tarde, el número casi se ha triplicado: en 1964, son 11.000 vehículos<sup>18</sup> circulando por la ciudad, con una población aproximada de 362.000 según datos del II Censo de Población de 1962.

A partir del año de 1950, y por vía de decreto, se determina que el control del Tránsito Urbano estará a cargo de los Municipios en todo el país, dando cumplimiento a la Ley de Régimen Municipal, que lo señalaba como obligación. En el año de 1964 se crea la Comisión de Tránsito de Pichincha; se introducen reglamentos y definiciones sobre el tema del transporte, de parte del Ministerio de Gobierno y Policía, tal como el “Reglamento de definiciones sobre el tránsito”, resolución N.88, expedido a nivel nacional. El peatón aparece dentro de ellas, en su oposición al conductor, como una “persona que valiéndose de sus propios medios de locomoción se traslada de un lugar a otro” (Últimas Noticias, enero de 1964); el conductor es una “persona que maneja y ejerce el respectivo control sobre un vehículo cualquiera”. Las primeras disposiciones están encaminadas a evitar la congestión en el centro de la ciudad, y generar infraestructura vial vehicular.

### **Nuevos protagonistas urbanos en la escena**

Con la consolidación del ingreso de vehículos motorizados a Quito, surgen malestares vinculados al tránsito, el tráfico, los accidentes (en su mayor parte son atropellamientos), los dilemas de qué hacer con las calles, plazas y avenidas, y cómo intentar evitar situaciones conflictivas graves como en las “ciudades modernas”. El

---

<sup>18</sup> Fuente: Últimas Noticias, febrero de 1950 y abril de 1964.

medio que canaliza estas demandas y se especializa en presentarlas a la opinión pública es el vespertino “Últimas Noticias”, diario que se autodenomina “el diario quiteño”, y por medio de su columna editorial y de opinión, y también a través de reportajes, fotografías y viñetas gráficas, denuncia y publicita los temas vinculados al transporte urbano.

Tres actores son los protagonistas permanentes de esta temática: transportistas colectivos, automovilistas y peatones. Un acercamiento sobre estos actores se intentará desarrollar a continuación.

### **Los lanzadores de alerta: el diario “Últimas Noticias”, perturbaciones y respuesta pública**

El diario “Últimas Noticias” es el medio con el cual se va dando seguimiento a la configuración del problema peatonal. Los cambios urbanos, en tanto fenómenos sociales, pueden ser construidos como formas y procesos gracias a la historia narrada por el medio. El diario expone el malestar de la sociedad civil, con respecto a las transformaciones urbanas y la respuesta del Estado frente a ellas. El medio, en tanto se permite tener alcance público, media las relaciones entre el Estado y la sociedad, se vuelve el espacio de comunicación disponible; su opinión es “pública” en cuanto las condiciones democráticas exigen que la soberanía sea verbalizada, mediante “la supervisión del público, cuya capacidad crítica se da por sentada” (Habermas, 2009: 133).

La recurrencia de los problemas peatonales en la opinión pública da cuenta del malestar, aunque difuso y falta de organización en la sociedad civil, que se está gestando en la ciudad. El diario se convierte en un “lanzador de alerta”, en tanto es una red de retransmisión de las demandas ciudadanas; el medio obra “en interacción con públicos, por especializados que sean, que se congreguen alrededor de ellos, retomen y amplifiquen su acto” (Cefaï, en Gusfield, 2014: 35), y que participarán en el proceso de publicización, cada uno en su esfera de competencias.

El diario “Últimas Noticias” nace en el año de 1938, como parte del grupo “El Comercio”, y es también fundado por Jorge Mantilla Ortega. El diario constituye la principal fuente mediática documental sobre los problemas de Quito en cuanto es el único periódico que se concentra en temáticas habituales de la ciudad. Desde la década de 1940, su columna editorial y de opinión se denomina “Asuntos urbanos”, y se dedica a abordar cuestiones cotidianas de la ciudad en crecimiento. Desde 1945, aparece junto

a la columna editorial otro segmento denominado “Sucede en la ciudad”, que pronto deja de ser constante. En esta sección se abordaban noticias cortas sobre hechos que estaban generando un malestar en la ciudadanía.

Debido al contexto de la Segunda Guerra Mundial, el diario registra varios cierres temporales por la ausencia de papel para las impresiones. En uno de sus regresos a la circulación, el editorial declara que el diario es “servidor de Quito, y sus problemas locales han de merecer especial atención y en todo caso trataremos de reflejar y encausar el pensamiento de los quiteños, sus aspiraciones” (Últimas Noticias, enero de 1946).

La sección “Asuntos urbanos” tiene como principales temáticas, a lo largo de la revisión, los temas de servicio de agua potable, el llamado “urbanismo” (la urbanización y la instalación de servicios básicos en general), el tránsito y temas vinculados, y también es un espacio que sirve para proponer campañas y llamar la atención de las autoridades.

Es desde la segunda década del siglo XX, y con más fuerza a fines de los años 30 que se menciona a la congestión vehicular como uno de los principales problemas de la ciudad. El diario propone algunas campañas sobre el tema del transporte, y en 1945 llega a proponer la celebración de la “Semana del Tránsito”, enfocada tanto a conductores de vehículos como a peatones que interrumpen el paso de otros, por quedarse conversando en las veredas (Últimas Noticias, editorial, enero de 1945); otras campañas se enfocan en evitar estacionamientos en calles muy estrechas. El diario, por medio de los editoriales, alerta tanto a la ciudadanía, intentando ser un espacio educador y de generación de conciencia, como a las autoridades, para que se tomen medidas sobre los problemas del transporte.

Una de las quejas más frecuentes registradas en el medio es sobre el transporte colectivo, que a decir de las noticias, reportajes y editoriales del período, deja mucho que desear. Editoriales de 1940 señalan que

En Quito se estableció, hace más de 20 años, un servicio eficaz, decente y aceptable. Todos creyeron que esa era una salvación del caos en que se vivía en materia de transportación.

La Policía de Quito, preocupada y torturada por la crudeza de los conductores de buses, quiere como olvidarse de que es Policía y trata acaso de convertirse en ministerio de educación con el objeto de encuadernarles y ponerles alguna pasta atractiva y manejable a estos conductores, a que no sean tan a la rústica.



Sin embargo, los editoriales del medio también alertan sobre dos situaciones complejas en la ciudad: la conducción irresponsable de automóviles y los atropellamientos. Las posiciones del medio sobre conductores y peatones varían, victimizándolos por turnos (varios criterios sobre el tema se mostrarán más adelante). Hasta 1950 son más frecuentes las alertas sobre las nuevas situaciones que debe enfrentar la ciudad con la entrada de los vehículos a motor y sus implicaciones. En adelante, aparecen con más frecuencia las demandas por infraestructura, campañas educativas viales y soluciones para los problemas de la congestión y los accidentes.

### **Transportistas, automovilistas y peatones desde la opinión pública**

Vinculados al tema del tránsito aparecen claramente tres actores fundamentales que protagonizan la entrada agresiva de las formas motorizadas a la ciudad. Los transportistas públicos, los conductores de automóviles y los peatones.

Los choferes de transporte colectivo se encuentran organizados en el Sindicato, pero no tienen una mayor organización en lo que se refiere al servicio al usuario, de acuerdo con el diario. Entre 1940 y 1970 aparecen frecuentemente noticias vinculadas a accidentes ocasionados por transportistas, viñetas humorísticas y fotografías que hacen mención del maltrato al usuario y la poca organización para la carga de pasajeros:

... es precisó que las autoridades y las empresas de transportes (hoy agrupadas en un solo temible organismo) piensen en la necesidad de que Quito clama por una solución a su angustia diaria en el transporte. Hoy en día hemos comprobado como la gente desesperada por llegar ya no sólo que toman los buses y colectivos por asalto, sino que por hasta sostiene peleas por ganar un pedazo de agarradera en el estribo y viajar en calidad de carga. Es que el sistema de distribución es anárquico. (Últimas Noticias, reportaje, enero de 1960)

Una fotografía reseña lo señalado:



**Figura 3. Fuente:** Últimas Noticias, julio de 1964. Elaboración propia.

Las competencias de velocidad de los buses por ganar pasajeros también están reseñadas en los editoriales del diario. Con el título “Hasta cuándo, señor comisario de tránsito: el servicio de autobuses es cada vez peor”, se señala que los choferes de buses

marchan a paso de tortuga para más adelante, cuando llegan al centro de la ciudad, en donde deben dar más tiempo para recibir no dejan tiempo ni para respirar, pues es tal el apuro y la desenfrenada carrera que emprenden, que da miedo” “...sometida a esta especie de tiranía de los autobuses. (Últimas Noticias, editorial, septiembre de 1940)

Los otros dos actores, conductores de automóviles y peatones, son los que concentran la atención de este trabajo, en tanto actores contrapuestos en torno al problema público peatonal. Se deja de lado a los transportistas para intentar hacer una aproximación al enfoque que presenta el diario sobre estos dos actores de la movilidad urbana.

Como ya se señaló, existe una posición doble sobre la situación de cada uno de estos grupos. Las cifras de atropellamientos son alarmantes, sobre todo de niños y ancianos, según se reseña en el medio. El diario pide a la ciudadanía “poner término a este desbarajuste del caminar por la urbe, en que por la velocidad del apuro de los conductores de vehículos a motor y por la falta de educación del público se ocasionan grandes tragedias” (Últimas Noticias, editorial, abril de 1950). También se hace una crítica desde el medio a los conductores responsables de los accidentes: “¿por qué se permite tanta persona atrabiliaria que maneje carros si no sabe que se está jugando con la vida de los moradores, especialmente con las de niños que resultan las principales

víctimas de la locura de estos irresponsables?” (Últimas Noticias, editorial, junio de 1950).

Aparte del tema de los atropellamientos, para los conductores se muestran como principales problemas los constantes robos a vehículos y la congestión vehicular. En editoriales y noticias del diario se llama la atención sobre la falta de espacio para la circulación vehicular. Una de las principales demandas es la construcción de más vías y soluciones alternativas para la circulación de más y más automóviles. Resulta curioso el hecho de que desde los años 40 se demande en Quito por soluciones a la congestión vehicular:

... sentir el peso de y la angustia de la congestión, hasta la asfixia, de vivir en una ciudad de molde antiguo que sufre – no que disfruta – la vorágine de la vida moderna... (Últimas Noticias, editorial, noviembre de 1940)

Anteayer, digamos, pasaba un automóvil con distancia de tres cuadras entre cada uno; ayer, en cada cuadra había un automóvil en marcha; y hoy, la distancia entre automóvil y automóvil es ya de solo pocos metros. Mañana la distancia será de poquísimos metros, hasta que, al fin, llegará muy pronto el momento en que los vehículos irán en cadena, casi en forma de convoy, unos detrás de otros, tal como ya ocurre en Quito mismo en ciertas calles y esquinas, y a ciertas hora; y tal como acontece en todo momento en las ciudades modernas. (Últimas Noticias, editorial, noviembre de 1940)

La congestión vehicular en Quito tiene, según lo recoge el medio citado, una larga data como un problema medular en la vida de la ciudad. La demanda del medio para solucionar este problema es la ampliación de calles. Paradójicamente, al mismo tiempo aparecen editoriales que exigen reducir la velocidad de conducción de los vehículos, debido a los constantes atropellamientos e infracciones de choferes en estado etílico (“Una alarmante plaga de ebrios en los automóviles nos amenaza día y noche”, Últimas Noticias, editorial, diciembre de 1940). Otra editorial señala que los automovilistas, que realizan carreras nocturnas,

se encaraman sobre los automóviles para manejarlos lanzándolos por las calles, cual si la humanidad les perteneciera para aplastarla a su gusto y para divertimento de su estado de estupor... (“Antes habían en Quito los coches desbocados; ahora, los autos alocados”, editorial, diciembre de 1940).

Los peatones, por su parte, son considerados víctimas, pero también responsables de los accidentes: “desde luego no podemos acusar enteramente a la autoridad, porque también

juega papel la imprudencia de los peatones, o sea de las víctimas” (Sección “Nuestra ciudad”, diciembre de 1950). El peatón se debate entre ser el culpable, y el que se lleva la peor parte en un atropellamiento. Y las nuevas condiciones de la urbe han generado trampas mortales para peatones, tal como se reseña a continuación al referirse a un punto específico de conflictividad para el tránsito:

... cuatro esquinas que son el vía crucis del tránsito, el sitio de crucifixión de los peatones, hemos podido ayer presenciar dos clamorosas infracciones de esta batahola que llamamos tránsito. (Últimas Noticias, editorial “Los caballeros que montaban a caballo y los que hoy montan en automóvil”, cartas de opinión, noviembre de 1940).

Y en cuanto a una reforma urbana, se critica su funcionalidad para los peatones, en cuanto no se ha trabajado por la seguridad, sino por la ornamentación, y se recomienda darle uso de andén de seguridad peatonal. Señala el editorial:

Ahora, con la obra municipal se han aumentado dos calles más... Aún más, el peligro se ha vuelto peor, porque se le ha achicado a la placeta de El Ejido, donde antes había un poco más de espacio para torear a los bárbaros automóviles que acometen al peatón por todas partes (...). De qué sirve, por ejemplo, este andén si tranvías y buses nos vuelven a dejar botados en media plaza, arrojándonos justamente donde pasan como meteoros los automóviles en más grave condición que antes... ya nos topamos, manos a boca con los disparatados automóviles en una calle estrechada por embellecimiento y no por comodidad y seguridad. (Últimas Noticias, editorial, diciembre de 1940).

También se reconoce la reducción de espacios de circulación para peatones, al señalarse que “Quito por la estrechez de sus calles y los costos de sus veredas se vuelve la ciudad más difícil para transitar; hay una desproporción entre la cantidad de habitantes y los espacios que quedan destinados a los peatones” (Últimas Noticias, editorial, enero de 1945). Se reflexiona también sobre la tendencia a pensar soluciones del tránsito únicamente orientadas a favorecer al automóvil. En extenso, señala un editorial:

Y es que hasta ahora muchas de las autoridades y el público en general estaba persuadido que el único factor que debemos considerar dentro del tránsito es el vehículo motorizado. Simplemente al transeúnte no había para que tomar en cuenta. O bien, porque no era justo rebajarlo a la condición de un vehículo, o mejor, porque este pobre papanatas del transeúnte que tiene la desgracia de desplazarse a golpe de zapato por las estrechas aceras en nuestra ciudad, ni siquiera era digno de una bondadosa mirada de la ley. Y así, los hábiles Solones que se dedicaban a la ingente labor de dictar un reglamento de tránsito, apenas si contemplaron tremendas pero utópicas sanciones para los conductores de vehículos, cada vez que sus malos instintos se desvían hacia las

aceras choquen contra los postes y hagan papilla a los indefensos ciudadanos (...) Y como ya expresamos, los peatones que forman el grueso de la población, los innumerables peatones que llenan las calles y las aceras, han sido abandonados a su iniciativa y a su buena suerte. Para ellos no se ha dictado un reglamento de tránsito (Últimas Noticias, editorial, junio de 1950).

Hay una demanda que exige que los peatones también sean normados por las leyes de tránsito. De no hacerlo, el diario, en el mismo editorial, señala que “subsistirá perennemente la ciega lucha entre vehículo y el peatón, y naturalmente sucumbirá el más débil; como nos lo han demostrado sangrientamente todos los accidentes que ocurren en la ciudad”. Públicamente, son dos actores confrontados, el conductor y el peatón. Aún cuando no se puede reconocer a dos actores organizados, si se considera la situación de conflicto en la que la opinión pública inscribe a estos dos grupos diferenciados en su forma de movilizarse, encontraremos dos grupos contrapuestos, para las políticas urbanas, la normativa y sobre todo en el imaginario público. A propósito de ello, más adelante se desarrollará en este trabajo la tendencia que fue construyéndose, aquella de focalizar la culpabilidad en el peatón, al que se lo calificará de “imprudente”, herencia para las actuales campañas de educación vial.

Desde mediados de los años 50 se encuentra una tendencia en buscar responsabilidades compartidas entre automovilistas y peatones en el tema de accidentes. Se propone la “educación vial” como respuesta para el respeto a las leyes y señalizaciones que resultan aún novedosas en los años 60. Se reconoce en los editoriales que “en otras ocasiones no sólo el chofer tiene la culpa de estos sucesos sangrientos los que se sucede en la vía pública sino también los peatones que son igualmente temerarios y distraídos” (Últimas Noticias, editorial, agosto de 1950).

Se equiparan responsabilidades en los atropellamientos, señalándose que los accidentes no los causan únicamente los conductores, sino también “niños, ancianos y los indígenas que se precipitan ofuscadamente por la mitad de la vía. Pero ésta no es razón para que nos parezca normal aquello de seguir matando a los peatones”. (Últimas Noticias, editorial, septiembre de 1950).

### **La creación mediática del “peatón imprudente”**

El crecimiento acelerado del parque automotor en Quito, las demandas por más vías y espacios para la circulación de vehículos, y la intensidad de la llegada de la “vida moderna” modificaron también los hábitos de transporte de los transeúntes. A partir de

la revisión del diario “Últimas Noticias” desde su creación, en 1938, el peatón se visibiliza como un actor en medio de los malestares que están generando los cambios. El conflicto hace visible al peatón, en antagonismo con el conductor de automóvil: el espacio resulta, aparentemente, no adecuado para ser compartido por ambos actores.

El tratamiento que se empieza a dar al peatón en la opinión pública, en concreto en el medio revisado, intenta aplicar para las personas de a pie los mismos criterios que deben cumplir los automovilistas. El peatón debe disciplinarse, tomar su derecha y escoger un lado para el cruce; debe volver a aprender a caminar, en armonía con el nuevo compañero de espacio, el automóvil. El peatón debe evitar su propio arrollamiento:

En esta ciudad todo está por hacerse a este respecto, comenzando porque es indispensable *enseñar a caminar a los peatones en las aceras*, indicarles *donde pueden estacionarse a conversar* y cómo han de cruzar con esquina a una calle sin causar accidentes. Disciplinado a los transeúntes no sólo que van a dar comodidad de todos, sino que van a evitar arrollamientos, sin percances ocasionados por los automóviles y autobuses cuyos chóferes sólo en contados casos son responsables de tales accidentes en la mayoría de las veces ocurren por la ignorancia de los caminantes. (Últimas Noticias, editorial, julio de 1945. El subrayado es mío.).

Los peatones deben aprender a caminar nuevamente en la ciudad del automóvil, y deben adquirir la capacidad de encontrar lugares para estacionarse. También carecen de sentido común, ya que “ignoran que hay que mirar a los dos lados en las calles. Y así se lanzan a la muerte sin usar las aceras sino la vía pública suponiendo que es obligación del carro quedar de la vida del peatón y no viceversa” (Últimas Noticias, editorial, febrero de 1945).

Se va configurando una visión del peatón que se muestra a la opinión pública como un ser irresponsable, indisciplinado. Es necesario, según el vespertino, que la legislación para el tráfico vehicular sea también aplicada para los peatones; una reglamentación permitiría que cada actor se ubique en un lugar definido y se eviten accidentes, “especialmente en las calles céntricas de la ciudad, donde la gente cruza por cualquier lugar de la vía, exponiéndose a ser atropellado por los carros” (Últimas Noticias, editorial, septiembre de 1945). El diario sugiere, por medio de sus editoriales, que los vigilantes del tráfico vehicular se ocupen también de indicar a los peatones instrucciones para que las personas entiendan la necesidad de caminar de acuerdo a normas, “como si fueran conduciendo sus propios vehículos, ya que en Quito caminar

es cosa seria y peligrosa, tanto o más que cruzar el aire en viajes frecuentes en avión”. (Últimas Noticias, editorial, marzo de 1946).

Con sarcasmo, el diario intenta generar reflexión por el malestar sobre el tránsito de peatones:

Y así el quiteño, desde los tiempos más distantes, es un perfecto señor de sus acciones. En él no puede intervenir ni la ley ni los reglamentos ni las ordenanzas. Es decir nada que atente contra su sagrado albedrío. Y así lanzado a la calle, él es muy libre de andar por donde le dé la gana, por su izquierda o por su derecha, por la calle haciendo peligrosas suertes a los embravecidos autobuses, o por la acera rompiendo con alegre ímpetu los más apretados corrillos.... Al llegar a la esquina, tampoco tiene por qué esperar que el guardia de la señal. Él conoce los extraordinarios recursos para burlarse de la voracidad de los automóviles. (Últimas Noticias, editorial, enero de 1950).

El peatón deberá acoplarse a la circulación vehicular. Las campañas propuestas y las normativas que intentan educar se dirigen exclusivamente al peatón: hay que *enseñar* a los niños a ser peatones, y prohibirles circular por lugares en los que los vehículos vayan en buen número. En medio del malestar que transmite el diario por el tema de la indisciplina peatonal, la Junta de Tránsito solicita al Ministerio de Educación

que se ordene a los profesores de las escuelas que enseñen a los niños a caminar en las calles, para evitar que les sorprendan los veloces automóviles (...) Los profesores de las escuelas instruirán a los niños para que caminen solo por las aceras, para que al cruzar las esquinas se percaten de que no se aproximen automóviles y transiten por la zona de seguridad ya señalada con rayas blancas. Sería interesante *que les prohibiesen transitar por las calles de mayor circulación de vehículos...* (Últimas Noticias, editorial, diciembre de 1950; el subrayado es mío).

Las autoridades ven la necesidad de efectuar campañas educativas, las mismas que el diario sugiere mediante su columna editorial. La Semana del Tránsito, la campaña contra el ruido, la de educación a peatones. Las cifras de atropellamientos son altas, y para el año de 1957 se inaugura una campaña móvil de educación vial, pero dirigida al peatón. El cartel rezaba:

Peatón, no eche la culpa al conductor, usted se debe a si mismo tomar la mitad de las precauciones, el chofer tiene por su parte muchas cosas de qué preocuparse. Observe, vale la pena hacerlo si no quiere que le destrocen. (Pacheco, 2008, citado en Gordón, 2012: 42).

Por estos años continúa la tendencia a enseñar a caminar a las personas. Para 1960, la evaluación de la Policía de Tránsito señala que la mayoría de accidentes de tránsito en

las calles se deben a los desconocimientos de las normas y reglamentos del tránsito por parte de los peatones. Nuevamente, se insta a “educar al público para que sepa caminar y para que no se exponga temerariamente ante los peligros”, ya que “se arrojan prácticamente a las ruedas de los vehículos y naturalmente los conductores no pueden evitar con facilidad las desgracias”. (Últimas Noticias, agosto de 1960).

Casi todas las noticias de atropellamientos sin consecuencias fatales describen al peatón como imprudente. Este apelativo es una tendencia que se mantiene hasta nuestros días en las últimas campañas de educación vial, dirigidas a peatones, lo cual se mostrará continuando con la revisión histórica en esta investigación.

A continuación, se desarrolla el proceso histórico que continúa con la configuración del problema peatonal, con la revisión de los años posteriores, que muestran cambios urbanos y demográficos representativos para la consolidación de la situación peatonal en cuanto asunto común en Quito. El proceso de configuración de la experiencia pública va transformando al malestar inicial, o perturbación, en una situación escenificada, argumentada, posicionada en la opinión pública. Este proceso forma parte de lo que se denomina como Mímesis 2.



## **CAPÍTULO II LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA**

Continuando con la revisión del diario durante las siguientes décadas, entre 1970 y el año 2000 se hace notoria la complicación urbana del crecimiento sin control del parque automotor, la ausencia de legislación clara, los conflictos por subsidios e importaciones de automóviles. Por efecto, ya aparecen en la opinión pública de forma más clara los problemas derivados del uso del automóvil, y aumentan las denuncias en el periódico sobre maltrato al peatón. En el período 1970-2000 aparecen con alta frecuencia fotografías y demandas sobre el abuso de los vehículos contra peatones, estacionamientos en veredas, comercios que ocupan aceras. Esta situación coloca la entrada para el tercer capítulo.

Se puede entonces, recogiendo el malestar presentado en el período anterior, referir a la existencia de una cuestión problemática en cuanto muestra “asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados” (Oszlak, O’Donnell, 1981: 12), publicitados por el diario “Últimas Noticias” como mediador entre la comunidad y el Estado.

Las cuestiones entonces son situaciones recogidas por efecto de un malestar que deviene de un proceso. En palabras de Cefaï, son “situaciones problemáticas”. No son más que problemas públicos en gestación que se han vuelto recurrentes con más claridad en la opinión pública, y que van generando el interés de grupos específicos de la sociedad, pre configurando la experiencia pública. Este proceso corresponde a lo que Cefaï denomina mimesis 2 dentro de su propuesta de creación de un problema público.

### **La construcción social del problema: cambios urbanos, congestión, contaminación y ruido como “consecuencias del progreso”**

Para la década de 1970, la ciudad de Quito ya cuenta con más de medio millón de habitantes; la corriente migratoria de las décadas anteriores establece en la ciudad a una gran cantidad de habitantes de provincias, también necesitados de servicios básicos, transporte y vivienda (CIUDAD, 1997). Este último tema es una preocupación permanente en la prensa de la década de 1980; se considera que el componente social se ha descuidado en medio de las propuestas de planificación urbana, que han priorizado las iniciativas privadas de construcción de vivienda, “sin suficientes provisiones para el futuro incremento de la población” (Últimas Noticias, enero 1980).

La falta de una visión planificadora ordenada posterior a los cambios introducidos por la migración y el auge petrolero de las décadas anteriores genera mayor polarización y exclusión, creándose sobre todo barrios de obreros y de trabajadores de la construcción:

Es así, que en estas periferias surgieron nuevos fenómenos sociales, pues de un lado se juntaban sectores de estratos sociales bajos, pero por el otro, aparecían zonas de exclusividad ubicadas principalmente al norte del centro histórico, por lo tanto, esto provocó una profundización en la polarización ya existente en Quito y aceleró el proceso de decaimiento del casco colonial (Remache, 2013:32).

Las nuevas periferias derivadas del desorden urbano generan necesidades de transporte que la ciudad no puede satisfacer. En las clases más pudientes se incrementa la compra de vehículos motorizados, por lo cual se demanda mayor infraestructura para la circulación del automóvil. Las decisiones políticas privilegian al vehículo particular, relegándose al transporte colectivo. El automóvil particular se convierte en un símbolo de progreso, estatus y modernidad. Las complicaciones del tránsito quedan justificadas como “consecuencias del progreso, de la expansión de las ciudades y de la construcción de carreteras” (Últimas Noticias, febrero de 1970), por lo que urge revisar la legislación de tránsito, y adecuarla a las nuevas necesidades del automóvil (Últimas Noticias, febrero de 1970).

Los planes para la ciudad van resultando insuficientes. Las décadas anteriores, de malestar inicial y difuso dan luces sobre la situación problemática que se va consolidando en estas décadas, y han servido para “aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1981:13). Se empiezan a lanzar estadísticas, con los escasos datos disponibles, y poco confiables por la alta evasión en la matriculación y la falta de control; con el titular “Nos ahorcamos”, la prensa indica que “Quito pronto se tendrá una saturación con respecto al espacio para circular”. La perspectiva sobre el crecimiento del parque automotor es deprimente, y la nota considera, con tono de resignación, su aumento inminente con la fabricación del automóvil ecuatoriano Andino. Sin embargo, al final de la nota se señala que “nos ahorcamos” no necesariamente por el número de vehículos, sino por “la falta de estudios de tránsito” (Últimas Noticias, reportaje, noviembre de 1976).

Se estima que hay 60.000 vehículos, que equivalen al 10% de la población, por cada 12 personas hay un automotor en la ciudad: “Quito ya padece el mal del auto, es

decir, una enfermedad cosmopolita, de bulla, movimiento apurado, enervamiento progresivo, desorden vial, necesidades de diseño”; hay 35 km. de calles para 10.000 vehículos que circulan al día por la ciudad, y 50.000 peatones que se mueven a diario por el Centro Histórico (Últimas Noticias, noviembre de 1976).

Las infracciones de tránsito no registran sanciones a peatones. En una nota de 1970, se señala que “en el lapso de 60 días fueron detenidos 383 ciudadanos por conducir sin credenciales y 89 por manejar en estado de embriaguez. Se registraron 188 choques, 111 atropellos, 108 rozamientos, 37 estrellamientos, 12 volcamientos” (Últimas Noticias, reportaje, enero de 1970). Al igual que en décadas anteriores, son abundantes los siniestros de tránsito que involucran a peatones, y la falta de leyes claras y actuales impiden una respuesta oportuna del Estado. También se presiona para buscar soluciones a los problemas del tráfico excesivo, y desde el diario se alienta a resolver con prontitud las necesidades de infraestructura, señalando, por ejemplo, que “una vez que el trabajo de las obras de descongestión empezó conviene terminarlas con rapidez para aliviar los problemas de la circulación de carros y peatones” (Últimas Noticias, enero de 1970).

### **Principales problemas de la época vinculados al transporte en Quito**

El tema de una infraestructura que permita mayor fluidez en la circulación vehicular es el eje de los debates registrados en el diario “Últimas Noticias” durante la década de 1970. En paralelo, no existen suficientes estacionamientos vehiculares, lo que permite que la circulación vehicular en calles estrechas se complique, y también que las veredas sean utilizadas como parqueos.

El ruido es un tema que se mantiene como preocupante. Numerosos editoriales dan cuenta, en el año de 1970, del problema:

En las calles, los pitos de los vehículos rugen con toda su intensidad. Se pita por el menor motivo, sin consideración. Hay pitos de todas las tonalidades y asta hay algunos que entonan canciones enteras... La ciudad se desenvuelve en un ambiente ensordecedor que ya no se puede soportar (Últimas Noticias, editorial, octubre de 1970).

Recién para 1980, se “sugieren” medidas para reducir el ruido en la ciudad, producto de

los pitos, las bocinas y las máquinas de muchos carros motocicletas que circulan por la ciudad. Desgraciadamente estas disposiciones no son observadas por un gran número de conductores. Por el contrario muchos de ellos, a propósito quitan los tubos de escape de sus vehículos o colocan en sus carros las bocinas más estridentes

para alardear y martirizar con sus ruidos (Últimas Noticias, editorial, diciembre de 1980).

El diario lanza durante este año una campaña para la reducción del ruido. Nuevamente, la falta de legislación adecuada impide establecer sanciones, pese a que el tema del ruido aparece como una preocupación explícita en estas décadas. Así, se exige de forma permanente e ininterrumpida una ley de tránsito, sobre todo para que “resuelva” el tema de los siniestros de tránsito.

Otro problema que va tomando impulso es el del insuficiente transporte colectivo. Los buses no abastecen, y además los gremios de transportistas incrementan su poder frente al Estado. Inician los primeros conflictos entre el gremio de transportistas y el gobierno de turno, vinculado al costo de los pasajes:

lo que no pudo mantenerse fue la tarifa fija de 1 sucre, que fue incrementada en un 40% en 1977, provocando la llamada ‘guerra de los 4 reales’, uno de los primeros conflictos importantes relacionados con el transporte urbano en el país. A partir de entonces, la conflictividad en torno a este servicio habría de volverse una constante en el Ecuador (Chauvin, 2007: 64-65).

Un dato importante que recoge el diario es la necesidad de incrementar cupos para aumentar las flotas de buses, ya que la demanda de usuarios va incrementándose. Se reclama a las autoridades sobre la negativa de facilitar la creación de más cooperativas de transporte: “Cabe preguntar una vez más en qué se fundan las autoridades de tránsito para negar tan tenazmente que se establezcan facilidades de transporte.”(Últimas Noticias, mayo de 1970, editorial); “no se quiere entender que la ciudad está creciendo y que puede haber trabajo suficiente para nuevas empresas, que tendrían todo derecho para acogerse al servicio público... si ha de llegar el momento de derrumbar ciertos intereses, pues que al fin llegue...” (Últimas Noticias, junio de 1970, editorial).

Hará falta que transcurra casi una década, hasta la alcaldía de Álvaro Pérez para que se coloque en el debate público el tema del transporte masivo de pasajeros, y 20 años más para que se abra la propuesta del Trolebús en Quito.

La falta de proyección a futuro en cuanto al incremento del parque automotor se evidencia en las críticas cuando se intenta imponer un impuesto para los automóviles, preguntando si “¿no sería más conveniente para el fisco rebajar los gravámenes para la introducción de vehículos, con lo cual éste percibiría mayores ingresos, que prohibirla virtualmente con la fijación de altísimos derechos arancelarios que nadie paga...?”

(Últimas Noticias, marzo 1970); el título del editorial es “Nuevo escandaloso gravamen sobre los automóviles”.

De igual manera, esta falta de visión se mantiene con políticas de libre importación de automóviles, que para el año de 1994 ya suman 180.000 frente a 1'400.000 habitantes en la ciudad: 8 personas por vehículo particular. El aumento vehicular es asumido como consecuencia del “progreso”, pero las calles se destruyen por el uso excesivo, y también por la contaminación del aire. Para la década de 1980 son frecuentes las imágenes publicadas en el diario que se refieren a la congestión vehicular:



**Figura 4. Fuente:** Últimas Noticias, 1980. Elaboración propia.

A partir para el año de 1995 ya hay una respuesta manifiesta de parte de la Municipalidad, registrada por la prensa, sobre el tema de la congestión excesiva y la consecuente contaminación del aire, y se inician operativos de control ambiental.

En cuanto al usuario de las vías, el peatón, sigue siendo visto desde las autoridades como responsable de los accidentes registrados. En un comunicado de la Policía, se anuncia que

El departamento de relaciones públicas de la Policía Nacional, haciéndose eco de las crónicas que diariamente aparecen en los

diarios del país sobre el aspecto del tránsito, concuerda en algunos puntos con las mismas, pero considera que es el usuario el que por diversos aspectos, tiene la mayor culpabilidad en los problemas que se suscitan todos los días (Últimas Noticias, septiembre de 1970).

El malestar generado por los problemas del tránsito, encabezados por la falta de control en el uso del automóvil y el mal servicio de transporte colectivo, se complejiza durante estas décadas.

Se puede señalar que estas situaciones problemáticas son el resultado de cómo se manejó desde los inicios el tema del transporte en Quito, de forma desordenada y con poca visión de futuro. Se problematiza socialmente el malestar, que no encuentra aplicación de políticas efectivas para resolverlo; harán falta actores sociales que definan de forma clara las demandas y las articulen para ser negociadas con el Estado, “siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su sufrimiento, desarrollo y eventual resolución” (Oszlak y O’Donnell, 1981:11).

### **El malestar de caminar por la ciudad: el peatón irrespetado**

El tema peatonal, al igual que en las décadas ya revisadas en el capítulo anterior, genera dos opiniones contrapuestas, unas que lo culpabilizan como el principal responsable en el problema de los siniestros de tránsito, y otras que lo señalan como el ser ausente de la planificación urbana.

Lo que queda claro es que durante estas décadas la visión del espacio público como el espacio de todos, el espacio para ejercer ciudadanía, no está considerada: lo técnico prima en la visión planificadora en cuanto las decisiones sobre infraestructura y manejo del espacio serán las que resulten más adecuadas para el desarrollo y el progreso.

En la revisión entre 1970 y el año 2000 se presentan muchos más editoriales, y sobre todo testimonios gráficos sobre las condiciones desfavorables en las que debe moverse el peatón en Quito con relación a la primera mitad del siglo XX.

En la década de 1970 aparecen testimonios noticiosos sobre lo que actualmente se conoce como “la ira del conductor”, o comportamientos violentos asociados a la conducción vehicular; una reseña señala que “al ser topado por el vehículo, Proaño se indignó y reclamó con gritos al chofer, pero éste, lejos de pedirle disculpas, se bajó y procedió a golpearlo sin consideración alguna” (Últimas Noticias, mayo de 1970).

En este mismo período, se empiezan campañas en las que se pide respeto por el que camina por la ciudad, ya que se han descuidado las rutas peatonales, dando prioridad al vehículo: “habrá que esperar que el Municipio no se concrete a tapar los huecos solamente de las calles, sino que lo haga con los de las aceras para evitar que se repitan nuevos accidentes y que la ciudad presente un aspecto deplorable” (Últimas Noticias, marzo de 1970). También se exige respeto de parte de los conductores de vehículos, al respecto de las salpicaduras en los charcos junto a las veredas: “los señores de carro deben ser más considerados con los peatones, pues no es lo mismo que se enlode al único carro a que se ensucie el único terno... (de los) huecos horribles la culpa no tienen los transeúntes de las aceras. Sean más considerados” (Últimas Noticias, abril de 1970).

De igual modo, los editoriales del diario reclaman con frecuencia a las autoridades por la falta de protección al peatón, indefenso frente al vehículo: “en las calles de esta ciudad se ve que hay agentes de tránsito que al dar las señales de circulación se preocupan más de la seguridad de los vehículos antes que la de los transeúntes” (Últimas Noticias, enero de 1970, editorial). Se mantiene la tendencia, iniciada en décadas anteriores, de privilegiar la circulación vehicular y culpabilizar al peatón; una vez más se puede ver cómo por medio del diario impreso las voces “autorizadas” contribuyen a la creación de la imagen del peatón imprudente, o que deberá circular con respeto y temor hacia el automóvil.

La situación del peatón se complejiza, se vuelve más pública; el irrespeto a sus espacios de circulación es evidente según estas fotografías:





**Figura 5. Fuente:** Últimas Noticias, 1970 y 1976. Elaboración propia.

Los problemas del descuido hacia el peatón se enfocan sobre todo en la pobre calidad de la infraestructura y la falta de legislación sobre las zonas de estacionamiento. Las voces a favor del peatón aumentan en el medio, tanto desde los perjudicados como desde los editoriales:

El gasto de 30 millones a favor del automóvil (no es otra cosa el ponderado costo del paso complejo de tránsito en la Orellana y Diez de Agosto), pide ahora sí, un regreso o por lo menos una comparación a favor del peatón. No se ha hecho mucho por el que



anda a pie cuando la ciudad ha crecido y los automotores son más de 15.000 más los 6.000 del flujo interprovincial. (Últimas Noticias, editorial, febrero de 1976)

Nada por el peatón: ... se ha visto que el Municipio resuelve por partes el problema urbanístico de estos cruces, ya con redondeles de tránsito, ya con pasos a desnivel, pero casi nunca se acuerda del peatón, el más numeroso y el más 'DUEÑO' de la ciudad.... Se advierte pues una franca política del auto en esta ciudad, sobre todo por los favores al tránsito de vehículos, a la búsqueda de aparcaderos, mientras las aceras del centro no están bien conservadas. Los pasos altos o subterráneos que para los viandantes fueron construidos en lugares estratégicos siguen con llave, oscuros, malolientes o clausurados... la verdad es que no sirven para el peatón. Si se estiman cifras, en Quito por cada vehículo (40.000 matriculados), hay más de veinte peatones. (Últimas Noticias, cartas de opinión, febrero de 1976)

Un dato interesante encontrado en la revisión de este período es la percepción que expone el diario sobre cómo la infraestructura dedicada para la seguridad peatonal es únicamente pensada en pro del automóvil; y precisamente resulta novedoso en cuanto actualmente los medios defienden las construcciones físicas que bloquean la circulación fluida del peatón. Es el caso concreto de los pasos peatonales elevados, de cuya construcción señala el diario "parte más bien del interés de conseguir que por resolver la angustia del conductor de auto, se olvida del problema del caminador cotidiano (Últimas Noticias, febrero de 1976).

En este mismo año, aparecen propuestas para peatonizar el Centro Histórico de la ciudad, bajo los argumentos del derecho de caminar del peatón:

con esta medida habrá libertad de movimiento del peatón quien caminará a sus anchas por la mitad de la vía, gozoso de haber recuperado su derecho de ciudadano un poco incoado por las exigencias la civilización, y de la pérdida del Centro Histórico ante la presencia de los carros: la parte histórica de la ciudad debe ser protegida contra los peligros que acarrea la presencia de numerosos vehículos (Últimas Noticias, reportaje, junio de 1976).

A partir de 1980 se encuentra manifiesta una posición de reivindicación del peatón, confrontado con las pobres planificaciones y el crecimiento inminente del parque vehicular. Los lectores del diario también registran más actividad en estas décadas, participando con cartas al diario y fotografías de situaciones problemáticas para peatones; el poder comunicativo de los ciudadanos aparece públicamente, sin embargo no existe aún una organización que permita que este poder se vuelva político, en el sentido de disputar sus intereses con el Estado.

La alcaldía de Álvaro Pérez evidencia una clara orientación pro peatón. Durante su mandato, se inauguran cruces seguros para peatones en vías periféricas de varios carriles. Intentó rediseñar la ciudad peatonal, con énfasis en remodelación urbana para reducir velocidades altas. También, y como ya se señaló, el alcalde propone formas de transporte masivo para Quito, que están recientemente en proceso.

Varias décadas después, en la administración de Rodrigo Paz se continúa con la tendencia de lo que llamaron “campana de humanización de la ciudad”, enfocada en el peatón en cuanto usuario de espacios públicos, se mejoran las veredas y se mantiene la propuesta para la peatonización del Centro Histórico.

Durante la década de 1980 se debate sobre la cuestión peatonal. Se hace conciencia de la situación del peatón, como un ente desplazado en bien del progreso urbano. Se justifica en momentos la irresponsabilidad del peatón, considerando que

En Quito se transita por donde quiera y como quiera; aquí el vehículo tiene preferencia y el transeúnte no cuenta; hemos visto que al la policía le interesa solamente que los carros rueden y el viandante tiene que arreglarse como puede para poder pasar de una acera a otra. Esta anormalidad, posiblemente, es la causa para que se haya instituido el desorden general entre los transeúntes de a pie, que no obedecen señales, no cruzan por las zonas de seguridad, arriesgan su vida constantemente y se cruzan ante cualquier vehículo. (Últimas Noticias, reportaje, diciembre de 1980).

Existe un puente a desnivel que no se utiliza porque es inadecuado ya que subir muchas gradas a una persona de edad le resulta difícil, y todo esto debido a que la policía no hace funcionar el semáforo... Permitiendo que la vía de descongestión se convierta en pista de la muerte, donde suelen ocurrir accidentes constantemente, muchos de ellos fatales. (Últimas Noticias, reportaje, diciembre de 1980).

Sin embargo, los conductores de vehículos particulares también son criticados desde el medio, y desde las cartas de los lectores. Reciben, además, críticas públicas quienes usan las veredas como escaparates para sus productos, con la frase hacia los comerciantes “no hagan competencia con los conductores que también utilizan las aceras para estacionar sus carros” (Últimas Noticias, noviembre de 1985).



**Figura 6. Fuente:** Últimas Noticias, 1985. Elaboración propia.

Las críticas al modelo que privilegia el vehículo particular se mantienen hasta fines del siglo XX. La carta de una lectora resume el malestar que genera este descuido por los problemas peatonales en Quito:



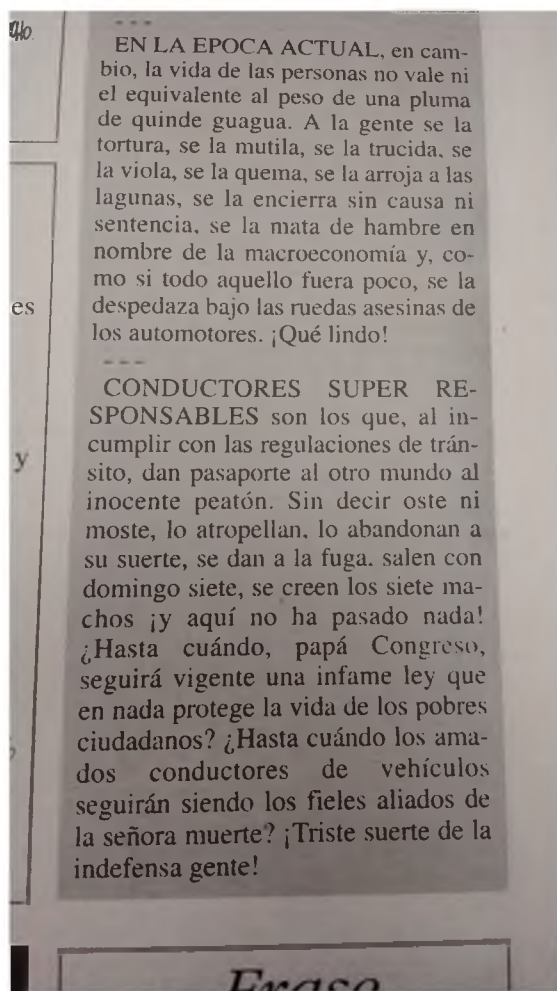
Figura 7. Fuente: Últimas Noticias, diciembre 1985. Elaboración propia.

La situación problemática se mantiene:

Todo para los automotores y nada para quienes se movilizan a pie.... Es bueno recordar que se ha hecho lo posible para resolver el problema de los carros, aún con sacrificio de los parques y espacios destinados a las personas.... Pero como bien se ha señalado, el transeúnte no ha sido tomado en cuenta. Al contrario de lo que sucede con las máquinas, el ser humano afronta ahora más dificultades. Es sumamente peligroso cruzar varias avenidas... en otras, igualmente de alta velocidad ni siquiera existen aceras para uso de los peatones, y en la que existe, éstas son tomadas por los

conductores para parquear sus automóviles... También los que caminan por sus propios medios tiene derechos así como pagan sus obligaciones. Que se respete su libre desplazamiento por espacios seguros y que se impida la invasión de los vehículos a las aceras, parques y espacios verdes” (Últimas Noticias, editorial, noviembre de 1985).

También se reclama por una legislación que proteja al peatón. Es a partir de fines de siglo XX que se inicia un debate sobre los derechos del transeúnte:



**Figura 8. Fuente:** Últimas Noticias, noviembre 1995. Elaboración propia.

Las cartas y fotografías de los lectores, que denuncian las situaciones cotidianas del peatón son frecuentes durante estos años; fotografías de carros en las veredas, de obstáculos peatonales y veredas en mal estado aparecen a razón de 4 veces por semana. Como consecuencia, en el mes de noviembre de 1994 se inicia una campaña municipal, canalizada por medio de la Policía Metropolitana, para proteger el espacio peatonal, con multas y grúas; los resultados dan cuenta de la gran cantidad de infractores, ya que se

otorgan 100 multas semanales, y se contabilizan 2200 infractores desde el inicio de la campaña (Últimas Noticias, noviembre de 1995). Cabe señalar que en la misma nota se señala que la multa equivalía al salario mínimo vital.

Para fines de siglo XX, y de acuerdo a datos del diario analizado, el parque automotor crece a un ritmo del 15% anual, mientras que la población lo hace a un ritmo del 4-5%. Una vez más, los editoriales y noticias del diario dan cuenta del tráfico “insoponible” y en escasas ocasiones se critica al peatón como causante de siniestros de tránsito, a diferencia de décadas anteriores.

El enfoque pro automóvil, aquel que lo asocia con la modernidad, el progreso y el desarrollo es tan potente en el imaginario social que recién en los años 2000 se empieza a reflexionar en que el transporte debe encargarse de movilizar personas más que mover vehículos. En esta década, en el mundo entero y en nuestro país aparece el concepto de “movilidad urbana”, asociado a tendencias de sostenibilidad ambiental y eficiencia en el transporte de personas y mercancías.

Este concepto servirá para que los grupos organizados interesados en el tema del transporte desarrollen sus propuestas durante los próximos años, y es lo que se revisará en esta investigación con el Capítulo 3, en el proceso entre los años 2003 y 2012. Esta transición entre la configuración de la situación problemática y la reconfiguración como problema público es lo que se ubica en el proceso de Mimesis 3, de acuerdo con el enfoque de esta tesis, y que se definirá a continuación.

### **CAPÍTULO III LA EXPERIENCIA PÚBLICA**

Recogiendo lo expuesto en los dos capítulos anteriores, se considera que el malestar sobre la situación del peatón en Quito fue dando paso a controversias, sin que exista aún un actor organizado que ingrese en el terreno de las arenas públicas en una interacción con el Estado para presentar sus demandas. Para fines de este análisis, se ubicaron estos malestares difusos bajo la categoría de perturbación. El malestar inicial, sumado al interés mediático, permitió que la perturbación se evidencie, se vuelva visible, enfocándose el problema peatonal como un tema de interés común, de afectación colectiva en la ciudad. A este tránsito y puesta en escena se ha denominado en esta tesis situación problemática.

En el capítulo que inicia se mostrará la aparición de un actor social organizado, una movilización colectiva que da paso a la reconfiguración de la situación problemática, adjudicándole, gracias a la publicitación de las demandas y sus expectativas con respecto a la respuesta estatal, la cualidad de problema público. Esta transición constituye lo que se ha denominado experiencia pública.

A partir de iniciativas ciudadanas, en los primeros años de la década del 2000 se va introduciendo en el vocabulario de las instituciones públicas el concepto de movilidad urbana para referirse al transporte. Este concepto nace vinculado a las tendencias ambientalistas urbanas de sostenibilidad, e implica hacer referencia al transporte de personas más que a la movilización de vehículos, dando por lo tanto prioridad a la transportación colectiva sobre la particular. La “importación” del término viene de la mano con la incursión en Quito de colectivos activistas preocupados por la situación del transporte y el espacio público en la ciudad.

En Quito, luego de varias iniciativas organizadas de grupos de ciclistas y de otras organizaciones ciudadanas interesadas por estas temáticas, un grupo de peatones, activos militantes en los colectivos mencionados, fundan jurídicamente en el 2008 la Asociación de Peatones de Quito - APQ. Esta es una oportunidad para centrar las acciones ciudadanas en un tema que venía evidenciándose con fuerza en la ciudad: la falta de consideración para los peatones de parte de los conductores de vehículos motorizados y desde las autoridades municipales. Esta organización mantuvo líneas de trabajo cercanas al activismo en pro del peatón y los procesos de educación

comunicativa y alternativa. Actualmente, su presencia es permanente en medios virtuales, en su página web y redes sociales.

La APQ tematiza las situaciones problemáticas peatonales, planifica y emprende acciones, visibilizándose públicamente a través de los medios de comunicación al ser la única iniciativa a nivel nacional dedicada al peatón, que intenta transformar una situación de perturbación y malestar en propuestas de política pública. El proceso dará a luz cambios dentro de la normativa de la ciudad e incluso en la reconfiguración del orgánico funcional municipal del transporte, que crea la “Secretaría de Movilidad”, como entidad líder en el tema en el Municipio de Quito, en el año 2010<sup>19</sup>.

La organización recoge el malestar del peatón y produce temas de interés, con base a la situación problemática de la cotidianidad peatonal en Quito, demostrando que “la emergencia de causas públicas tiene siempre un anclaje en las experiencias vividas” (Cefaí, 2001: 34), y que es posible colocarlas en el debate público mediático. Las cuestiones peatonales se colocan como temas de interés colectivo por parte de la organización, y se publicitan varios elementos de análisis sobre la situación del peatón que permitirán referirse a la movilidad peatonal como un problema público.

La APQ juega el rol del componente social organizado y dispuesto a enfrentar una situación problemática y resignificándola por medio de sus acciones públicas. Es entonces la pieza que completa el proceso para la construcción del problema público peatonal en Quito, como el último elemento requerido para permitir el reconocimiento de la situación peatonal como tal<sup>20</sup>. Sus acciones forman parte de la reconfiguración del problema público, por medio de la experiencia pública organizada.

### **La Asociación de Peatones de Quito: peatones versus automovilistas**

Los capítulos anteriores han ido evidenciando que el tema peatonal en Quito fue mostrándose como una situación problemática, dentro de la realidad de la movilidad urbana; la ciudad vive un momento en el que las cosas “ya no tienen cauce previsible y

---

<sup>19</sup> Antes de que el manejo del transporte y la movilidad en Quito esté a cargo de la Secretaría de Movilidad, la Empresa de Transporte y Obras Públicas (actualmente EPMMOP: Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas) mantenía el control sobre los temas al interior del Municipio. Adicionalmente, para la gestión, la creación de políticas, el control del transporte en Quito estaban: la Empresa Metropolitana de Servicio y Atención a Pasajeros, la Dirección Metropolitana de Transporte, La Unidad de Gestión del Transporte, la Unidad Operativa del Sistema Trolebús, y la Corporación para el Manejo del Aire de Quito. Estas entidades, a excepción de la EPMMOP, forman parte en la actualidad de la Secretaría de la Movilidad, creada con Resolución Municipal A008, del 8 de marzo del 2010.

<sup>20</sup> Ver en este mismo documento Figura 1: Ciclo del problema público, página 18.



se rompe el equilibrio armonioso entre la vida colectiva, el entorno ecológico en que se inscribe y los universos de artefactos y de significados que articulan formas de vida” (Cefai, 2014:23, citado en Gusfield, 2014: 23). La falta de políticas de transporte colectivo, el exceso de automóviles, la contaminación, los intereses gremiales de los transportistas y la normativa poco clara con respecto a sanciones y derechos de los actores de la movilidad son los principales detonantes de esta nueva fase que recorre el proceso de construcción del problema de la movilidad peatonal en Quito.

La Asociación de Peatones de Quito se crea por la coyuntura desfavorable con el peatón en tanto actor de la movilidad urbana. La propuesta de organizarse busca apropiarse del tema peatonal y ser parte de la respuesta a una situación que afecta a la mayor parte de la colectividad: hasta el momento, los peatones han sido considerados mediáticamente desde las estadísticas derivadas de los siniestros de tránsito; no hay una problematización sobre las condiciones en las que se movilizan los peatones por el espacio público. La APQ buscará entonces las razones por las que el peatón es un actor invisibilizado en las políticas públicas y el imaginario social; esta organización planteará la existencia de un conflicto que involucra a la falta de interés desde el Estado en este actor urbano, la inexistencia de políticas públicas para este grupo, la desigualdad en las asignaciones de partidas para obras de infraestructura que protejan al peatón, el desconocimiento de sus derechos

De este modo, sus miembros construyeron un proceso organizativo a partir del descubrimiento del conflicto urbano en cuanto al déficit de atención estatal hacia los temas peatonales. Para fines de acciones públicas, la organización se autonombró como “Orgullosos Peatones”, intentando resaltar la dignidad del caminar, en tanto que “el que camina no contamina”, y otras consignas manejadas desde la organización<sup>21</sup>.

La organización se conforma jurídicamente en el año 2008, cumpliendo con el requisito legal de poseer al menos cinco miembros fundadores. Así, entre tres hombres y dos mujeres dan forma al estatuto de conformación, en el cual señalan como prioridad evidenciar la situación de desventaja en la que se desenvuelve el peatón en la ciudad. De los cinco miembros fundadores, cuatro se reconocen, y son reconocidos por los

---

<sup>21</sup> En un artículo publicado por medio de su página web, la APQ termina con la frase “somos los orgullosamente felices peatones...” Días después, en una publicidad impresa en el periódico “El Comercio”, el anuncio de venta de una marca de vehículos rezaba “seamos sinceros... no es un orgullo ser peatón”. Esta fue la motivación para re nombrar al grupo como *Orgullosos Peatones*, e iniciar una serie de referencias contra la publicidad para la venta de vehículos que atenta contra el peatón. Entrevista a miembros de la APQ, agosto de 2015.

restantes como peatones cotidianos, no son propietarios de vehículos, ni usuarios de bicicleta. Este fue contemplado como un requisito importante para dar paso a la fundación de la Asociación. Dos de los miembros sobrepasaban los 45 años, mientras que los otros tres se mantenían entre los 25 y 32 años al momento de la conformación jurídica; hay dos mujeres y tres hombres. La presidencia es delegada a una mujer, durante los primeros dos años, pero se mantiene por reelección por cuatro en total. El colectivo decide que todos los miembros fundadores coordinarán a la Asociación en algún momento, por lo que la presidencia será rotativa, por turnos.

Los fundadores son protagonistas y afectados directos de las situaciones de desventaja por las que empiezan a demandar. Si bien provienen de distintas ramas profesionales, se encontraron en procesos organizativos previos<sup>22</sup> también vinculados a la movilidad urbana, gracias a los cuales identifican como el área de su atención prioritaria a las cuestiones peatonales, y deciden intervenir. De este modo, coordinan, interactúan y se comunican para entrar en el proceso público, “restituyendo la manera en que los actores se transforman en ‘actores’ y cómo crean ‘organizaciones’ y hacen ‘política’ ” (Cefaï, 2011:140). Los miembros fundadores de la APQ se reconocen, desde su propia realidad de peatones, como actores; se constituyen como tales, y así demandan el reconocimiento del actor-peatón por parte del Estado y los otros actores urbanos, y dan el sentido a su práctica organizativa.

Así, estos actores juntados en torno a la APQ construyen su acción por medio de su organización, creada con base tanto a estructuras cognitivas para plantear propuestas sobre los conflictos peatonales, como a sistemas de relaciones y vínculos que inducen a la toma de acciones, en las cuales los propios actores son quienes producen significados, negocian y toman decisiones (Melucci, 1994).

Estos actores son “son seres afectivos, morales y políticos” (Cefaï, 2012: 25), en tanto emergen desde sus propias acciones, según sus propios criterios de lo que debe ser una ciudad justa con el peatón, a partir de los cuales arman sus propuestas de cambio, sus intereses, la búsqueda del reconocimiento de derechos, el reconocimiento del peatón como actor urbano “que exige condiciones seguras para movilizarse” (entrevista a miembro de la APQ, julio 2015). Son actores pragmáticos, quienes buscan construir su identidad desde su propia afectación (una identidad del “nosotros” en tanto sujetos de la

---

<sup>22</sup> Todos los miembros fundadores de la APQ son también fundadores del “Colectivo Quito para Todos”, que trabajó por el transporte y el espacio públicos, entre el 2003 y el 2008.

acción, de acuerdo con Melucci,1994) por las situaciones problemáticas en sus interacciones cotidianas en el espacio público. La APQ busca apoyo desde los inicios de su accionar en la ciudadanía que también siente la afectación, mediante la convocatoria pública para apoyar movilizaciones y eventos, como se verá más adelante; los vínculos con la ciudadanía permiten tejer redes gracias a las cuales las demandas de la organización tienen un mejor efecto en la opinión pública.

La movilización colectiva generada desde la APQ propone la necesidad de que exista un interés general, común, colectivo, que sea motivado desde un problema compartido que afecta a un grupo mayoritario de la población; la situación del peatón en Quito “no ha sido históricamente considerado un problema por el que deba responder el Estado, hasta que la APQ recoge el malestar general y recupera los datos que permiten establecer que existe un conflicto” (miembro activo de la APQ, 2015, entrevista).

Los miembros de la APQ, al sentirse identificados con la causa peatonal eligen “formas de sociabilidad y de solidaridad preferenciales” (Cefai, 2011: 153) generadas y promovidas desde la acción colectiva. La organización tiene la tarea de mantener esos lazos solidarios con la comunidad, la identificación con sus problemas en tanto peatones, pero también se crea como responsable de proyectar soluciones y mantener interacciones que antes ninguna organización en la ciudad las realizaba. La cotidianidad vivida y las interacciones con el resto de peatones dan cuenta que organizaciones como los peatones de Quito

Crean frentes de conflictividad y lugares de participación, en torno a los que se recompone un mundo común... Problematizan y publicitan situaciones que parecen ser evidentes... Las movilizaciones no solo tienen impacto en las estructuras institucionales, legales o políticas. Sensibilizan a gente, a formas de consumo, reorientan prejuicios o convicciones, invitan a votar, rezar, tomar o armar de otra manera, y a veces, invitan a participar en organizaciones militantes”. (Cefai, 2011: 154).<sup>23</sup>

Cuando las movilizaciones colectivas exponen una situación problemática permiten que al hacerse público el malestar se pueda demandar, debatir e investigar sobre dicho conflicto; partiendo de esta ubicación de las situaciones peatonales, la APQ inicia en la ciudad un debate sobre los orígenes del problema, los responsables, las posibles

---

<sup>23</sup> Las organizaciones militantes para este propósito son las consideradas desde enfoques de los nuevos movimientos sociales, vinculadas más a reivindicaciones sociales o intereses colectivos puntuales que a los viejos modelos de militancia estilo “estalinista” (Ver: Pudal, 2011).

soluciones, lo cual está documentado en notas de prensa y eventos que se han considerado dentro de esta investigación (Archivos de la APQ). Asimismo, este tipo de organizaciones dan cuenta de formas de democracia participativa y creativa, más incluyentes; estas movilizaciones tienen “consecuencias pragmáticas sobre la emergencia, estabilización o implosión de las arenas públicas” (Cefaï, 2001:33), es decir, se exponen y se publicitan, provocando reajustes en lo público.

La APQ se va introduciendo en la opinión pública mediante la realización de varias actividades. Se va mostrando al público, a la colectividad, a los afectados peatones que ven en sus propuestas una respuesta a sus carencias como actores de la movilidad urbana dentro de la vida social.

La publicitación de la APQ se da una vez que es recogida, a través de los medios de comunicación, la situación problemática peatonal en Quito, es decir, las condiciones sociales y políticas sobre las que se desenvuelve la cotidianidad del peatón; esta organización reconfigura esta situación según temáticas vinculadas, y la devuelve a la opinión pública. Pasa de las simples estadísticas que dan cuenta de la situación de peligro en la que se desenvuelve el peatón en la ciudad, para presentar las causas estructurales y coyunturales de esta situación.

Los medios de comunicación se vuelven entonces portavoces de las demandas de la organización, la cual de algún modo cumple una función de intermediación con el Estado. El público, la ciudadanía en general, es el receptor en este proceso, pero no necesariamente un actor pasivo; el público, sobre el que la APQ sostiene sus planteamientos y crea vínculos, lazos, redes, también es producto de un proceso de interés por una situación de malestar, y “se constituye cuando ciertas personas perciben que son indirectamente afectadas por las consecuencias de transacciones en que no están implicadas y se esfuerzan por controlarlas” (Cefaï, en Gusfield, 2014:43). Sin el proceso de publicitación, no es posible que una organización entre en arenas de disputa política, ya que

la publicidad es el elemento y el medio de la experiencia democrática y republicana. Se despliega en contextos de disputa, en los cuales se enfrentan actividades de definición, de categorización, de medida, de explicación, de interpretación, de diagnóstico y de pronóstico para dar cuenta de lo que está constituido como problemática e intentar encontrarle soluciones apropiadas (Cefaï, en Gusfield, 2014:41).

La APQ se muestra públicamente mediante campañas permanentes y actividades en espacios públicos, y tiene la ventaja de ser la única organización dedicada al tema peatonal, por lo que logra focalizar la atención pública sobre estos temas. Se construyen públicos, y se muestra que “la cosa pública no es más el monopolio del Estado” (Cefaï, 2012:4): son los procesos de opinión pública y de acción colectiva que engendran las dinámicas sociales los que van dando forma y vida a la esfera pública. Al replantearse la existencia del peatón como un actor demandante sobre la movilidad, la ciudadanía identificada con el problema se va interesando en los planteamientos de la organización y acompañando sus iniciativas, como se verá más adelante.

Así, en tanto movilización colectiva, la APQ redefine el sentido de lo público, tomando distancia de la mera comprensión de “lo público” como únicamente lo referido a lo estatal. Procesos organizativos de este tipo revalorizan la sociedad civil y su rol participativo en lo político, en las arenas públicas y de contienda, donde hay disputa entre conflictos y propuestas de solución a situaciones problemáticas, en las que “se negocia el orden social (Cefaï, 2012)”.

La fase de evolución del problema peatonal (reconocido como una situación problemática) hacia la experiencia pública, en donde se torna en un problema público peatonal como tal, depende entonces de las acciones mismas de la organización, para lo cual es necesario reconstruir temas, símbolos y categorías de análisis de la realidad cotidiana del peatón en Quito, en tanto proceso de construcción de lo público; así, de acuerdo con Minteguiaga, “lo público es fundamentalmente una construcción que se disputa en un reino de referencias simbólicas” (2009: 33). Los elementos con los que la APQ publicitó sus iniciativas expusieron un conflicto visible entre peatones y automovilistas; para reclamar una respuesta estatal, la organización presentó sus demandas por temas, dotándoles de sentidos.

### **Tematización, símbolos e interpretaciones**

Para publicitar su propuesta pro peatón, la APQ colocó en el debate público-mediático varias temáticas reconfiguradas. Si bien, como se evidenció en los capítulos anteriores, desde la década de 1940 la prensa reseña problemas como las agresiones a los peatones en el espacio público, con la ocupación de veredas como estacionamientos vehiculares, los atropellamientos por exceso de velocidad, o la planeación urbana en pro del automóvil, la organización peatonal inserta nuevos contenidos a estas demandas.

De este modo, estos fenómenos, convertidos en situaciones problemáticas en la ciudad, son re-significados desde la organización; recoger temáticas para publicitarlas “se trata de la creación el uso y la apropiación de categorías, de personas, actos, acontecimientos, objetos, situaciones, etc., que resultan afectados por el problema en cuestión” (Minteguiaga, 2009: 37). La organización pro peatón se convierte en defensora de la causa, intentando recuperar una visión sobre la ciudad y el espacio público que estaba siendo ignorada, cargándole de significados.

El discurso de la APQ, que se difunde mediante entrevistas a sus miembros en prensa escrita, radio y televisión, como también en sus propios canales de difusión (programa radial, cartillas publicadas, página web, redes sociales virtuales) indica que el problema de la movilidad peatonal en Quito se origina y se enmarca por una poca técnica y desigual planificación urbana, tanto en la infraestructura como en la normatividad:

El conductor sigue siendo el rey de la calle; todo el aparato vial está pensado con prioridad en los vehículos, por ejemplo los semáforos están programados con tiempos que permitan la rápida circulación de autos en lugar de pensar en la seguridad de los peatones (Coordinadora 2008-2012, 2010, entrevista).

Precisamente, la APQ busca y analiza causas estructurales que permitan comprender la situación de malestar en la movilidad de estos actores, para exponer pruebas que aporten con la identificación del resto de actores hacia las causas de la organización: “todos somos peatones en algún momento”, “el peatón es el más vulnerable de los actores de la movilidad”, “la ciudad está diseñada para los automóviles”, “el que camina no contamina” son consignas frecuentes de la organización (APQ, 2008 1) que cubren en grandes temas los temas de interés para ser debatidos en lo público por parte de la organización; en palabras de Cefaï, “los procedimientos de enmarcamento son tratados en términos de argumentación que apuntan a convencer al público y solicitar acciones” (2001: 12).

Estos temas generales ilustrados en las consignas de la organización (el diseño urbano anti peatón, la urgencia de que los ciudadanos se reconozcan como peatones, la vulnerabilidad del peatón, las condiciones ambientales urbanas, el rescate del espacio público) son los que definen las acciones de la APQ y sus re conceptualizaciones sobre la movilidad: la APQ edita y distribuye un “Manual de espacio público pensado para el peatón” (2008), en cuya presentación se señala que

Está dirigido también a las autoridades para que tengan una guía de por dónde se debe invertir para que la ciudad sea para todos. Va también para los técnicos, para que les sirva como herramienta de planificación, construcción y diseño de los espacios públicos.

El peatón pasa de ser un actor más en la movilidad urbana, ignorado en las políticas públicas, a ser re-presentado como el actor más vulnerable, que exige protección:

Siendo el más vulnerable en la escala de la movilidad, resultan imprescindibles políticas que lo protejan y lo mantengan informado de sus derechos y obligaciones para su tránsito en la ciudad (Cartilla Orgullosos Peatones: las ventajas de caminar y no contaminar, 2008).

El enfoque desde la organización es una combinación de denuncia, demanda e incentivos a la reivindicación de los peatones como actores urbanos. Su experiencia en lo público se fue configurando mediante estrategias como la categorización, la argumentación, la narración y la dramatización, con diversas propuestas que se presentarán luego en este mismo acápite. La combinación de demandas y de incentivos se evidencia en la cita a continuación:

Caminar es un placer y un orgullo. Lastimosamente en Quito el tema es entendido como una cuestión de estatus... El peatón es visto como un *loser*, un fracasado que no pudo comprarse un carro y tiene que caminar... El objetivo es crear una conciencia colectiva con estrategias que no excluyan elementos lúdicos. (Coordinadora 2008-2012, revista *Diners* 329, 2009, entrevista).

La APQ intenta rescatar el rol del peatón en las ciudades, en el sentido que “la urbe se enriquece con la actividad de los peatones, las grandes ciudades del mundo son caminables... Una ciudad sin viandantes sería una ciudad entregada a las máquinas” (Coordinadora de APQ 2008-2012, revista *Diners* 329, 2009 entrevista). Esta visión intenta re-humanizar la ciudad, y cabe dentro de una dimensión moral, reconocida por Gusfield (2014: 75) como una de las dos que se trabajan en los “problemas de conciencia pública”; la otra dimensión es la cognitiva. Esta última consiste en los aspectos empíricos y creencias fácticas las una situación problemática; la moral coloca a esta situación como injusta, inmoral, dolorosa.

Así, mediante la conciencia de la situación desde los propios actores-peatones, siendo discriminados tanto en la planificación urbana como en el reconocimiento de sus derechos, la APQ propone el establecimiento de acciones comunes en las que la ciudadanía se sienta identificada. Melucci (1994) propone como dimensiones analíticas

para el estudio de los nuevos movimientos sociales algunos elementos que permitan que las redes de intereses comunes se identifiquen con las causas propuestas desde las organizaciones: la solidaridad, que en este caso se da cuando los peatones se reconocen como un grupo vulnerable, el conflicto con las condiciones del ambiente desfavorables, en la falta de protección a este grupo y la escasez de políticas públicas en su favor, y la transgresión a un sistema aceptado de comportamiento y relaciones entre conductores y peatones, es decir, que sea visto como algo “normal” el exceso de automóviles, la inversión en vías, y hasta el valor socialmente aceptado de que quien tiene un carro “ha progresado”, frente al peatón que es reconocido como un actor de inferior estatus.

Por medio de acciones en espacios públicos, y también de forma virtual, con boletines difundidos por correos electrónicos, y posteriormente por redes sociales virtuales, la APQ difunde sus demandas y propuestas, intentando un acercamiento emocional y una construcción de símbolos pro peatón, donde cada actor de la movilidad representa un personaje, tanto de héroe como villano en la movilidad urbana. Según Bosco (2006), estos nuevos enfoques sobre los movimientos sociales y los componentes emocionales pueden mostrar cómo la movilización de las emociones permite nuevas formas de activismo y resultados en las acciones colectivas.

Una de las principales motivaciones de la organización activista es revertir los patrones de apropiación del espacio público urbano, que se encuentra en disputa entre dos actores, fundamentalmente: peatones y automovilistas. Las actividades que la APQ propone a la ciudadanía van contribuyendo a configurar la experiencia pública del malestar peatonal en Quito, colocando a estos actores en confrontación, dándoles sentido para ubicarlos en el conflicto.

Así, la organización peatonal expone al espacio público como el escenario del conflicto peatón-automovilista, enfatizando en que no es un espacio que puede ofrecer seguridad al peatón en tanto actor vulnerable y mayoritario. En este sentido, el espacio público para el peatón tiene deficiencias de infraestructura y de condiciones para la circulación segura, y es el escenario ideal para “localizar, percibir, identificar y etiquetar eventos y situaciones, en vista a organizar la experiencia y orientar la acción” (Cefai, 2001: 2). Quito es un laboratorio ampliado para reconocer la situación problemática peatonal, en calles y veredas a lo largo de la ciudad.

La exclusión del peatón (tanto en la infraestructura, en el imaginario social, como en las políticas urbanas) es el marco general que usa la APQ, como ya se señaló, para reconocer las situaciones problemáticas para el peatón; las percepciones de estatus



asociadas a la posesión del automóvil, la falta de normativa que proteja al peatón, la pobreza de la infraestructura urbana, la contaminación del aire y por ruido por el uso excesivo de los vehículos motorizados son marcos que constituyen el espacio público en tanto medio compartido entre los dos actores protagonistas, peatones y automovilistas. En una encuesta realizada a peatones, y publicada por la APQ<sup>24</sup>, el 78% de los peatones no se sienten seguros cuando caminan, el 82% se sienten agredidos en cuanto peatones, de los cuales el 30% lo perciben cuando cruzan la calle, por el ruido y los pitos el 26%, al caminar por las veredas ocupadas el 23% y por el aire contaminado el 21%.

El automóvil particular simboliza para la APQ un “producto de uso moderado”<sup>25</sup>, usado irracionalmente, sin que las autoridades de la ciudad tomen medidas; el automóvil es para la organización el alter-ego del peatón, su principal enemigo. La modernidad ha implicado, en su discurso, que surjan incentivos para el uso del automóvil, en una combinación entre símbolo del éxito en el capitalismo, y de estatus en la sociedad contemporánea. El peatón, en cambio, está ajeno a estas seducciones:

... demandamos como peatones condiciones dignas para la caminata; al fin y al cabo, todos somos peatones, desde quienes no estamos seducidos por la idea del vehículo particular, como nuestros compañeros ciclistas y usuarios de bus, hasta los propios conductores de vehículo particulares, automovilistas y motociclistas (Asociación de Peatones de Quito, 2008, 1: presentación).

El peatón es un actor a reivindicarse, histórica y socialmente excluido, de acuerdo con este sentido construido y que hay que modificar; precisamente, “el carácter construido de los problemas públicos está referido justamente a la actividad colectiva y reivindicativa de los diversos actores grupos o ambos que participan en un proceso complejo que sus opiniones e intereses particulares” (Minteguiaga, 2009: 37). Organizaciones como la APQ se vuelven portadores de significados, y conforme construyen sus procesos, son productores de ellos (Benford y Snow, 2000).

De acuerdo con estos autores, los marcos para la acción colectiva (coyunturas y sucesos que contribuyeron a que la realidad sea construida y luego criticada por los actores organizados) sirven para movilizar apoyo y confrontar, resignificando y dando nuevos sentidos a los escenarios. Éstos son necesarios para que iniciativas como la pro

---

<sup>24</sup> Encuesta realizada en el 2008, publicada en la cartilla “¡Orgullosos peatones”, disponible también en [www.peatones.org](http://www.peatones.org)

<sup>25</sup> Este es el nombre de una de las cartillas publicadas para difusión gratuita por la APQ, en el año 2008: “Advertencia: producto de uso moderado. Uso racional del automóvil particular”.

peatonal tengan impacto en la ciudadanía, abriendo espacios en los que el drama y la retórica ganan adeptos a la causa; por ello, Cefai considera que al investigar las movilizaciones colectivas y las arenas dramáticas (arenas públicas en tanto escenarios) que se abren por ellas, se debe “restituir esta cualidad teatral de las movilizaciones colectivas: participan de un drama público en el que son los coproductores, actores y espectadores” (Cefai, 2011: 153).

Haciendo uso de esta dramaturgia (o presentación en el escenario público), la APQ teatraliza permanentemente valiéndose de los dos actores que presenta como confrontados, peatones y conductores de automóviles, en sus propuestas de acción y educativas. “Radio Peatón”, un espacio radial que se mantuvo por cinco años (entre 2006 y 2010 en radio La Luna, y durante 2012 en Radio Pública de Ecuador) fue un programa cargado de elementos dramáticos, cuñas críticas y radioteatros que incluso llegaron a generar conflictos de interés con auspiciantes comerciales<sup>26</sup>.

La radionovela presentaba a dos personajes contrapuestos, una mujer conductora de su automóvil (Car-Lota) frívola e iracunda, cuyo compañero de trabajo era un peatón (Peatonio), relajado y quien constituía el educador sobre el tema de movilidad. Partiendo del reconocimiento público de estos personajes, la organización estructuró un proceso discursivo y narrativo basado en las emociones que provocaban en la ciudadanía en general estos personajes.

Las cuñas parodiaban canciones de moda, dándoles un significado educativo pro-peatón; también dramatizaban diálogos entre personajes encargados de la planificación de la ciudad y de la movilidad, con base a declaraciones recientes a medios de comunicación, e incluso a frases recogidas de entrevistas en el mismo programa. También se incluía en el menú del programa un noticiero sobre el tema del día, y expertos quienes eran entrevistados en vivo; la participación de los oyentes era también una característica del programa, las llamadas eran frecuentes, a razón de 6 por cada hora de programa. Previo a la emisión, se recogían criterios sobre el tema en las calles, las cuales se incluían como percepciones ciudadanas, directamente desde los afectados.

---

<sup>26</sup> Uno de los auspiciantes de radio La Luna era una marca de automóviles que se consideró aludida por una cuña sobre la destrucción urbana provocada por los vehículos, “Henry Ford, del génesis al apocalipsis”. Retiró su auspicio a la radio, y la cuña tuvo que ser censurada bajo pedido de los propietarios de la emisora, en el año 2006. Entrevista a miembros de la APQ, julio 2015.

Otro fuerte de la organización peatonal fue la “Campaña de peatonización de veredas”<sup>27</sup>, que consistió en la pega de adhesivos a vehículos estacionados sobre las veredas de la ciudad. La APQ le otorga especial valor a la participación conjunta con la ciudadanía, por lo cual esta propuesta de acción fue pensada para ser hecha con los afectados de esta infracción contra el peatón. La acción colectiva, armada en base a redes ciudadanas, representó una “sanción moral” (en palabras de un miembro de la APQ, entrevistado en julio, 2015) a los automovilistas transgresores, y también simbolizó una recuperación del espacio peatonal en la ciudad, en la cual se mostraron elementos emocionales asociados a la justicia en las calles, e incluyendo un carácter contestatario, que privilegia el bien público sobre el privado.

Esta intención “justiciera” a favor del peatón se plasma con la puesta en escena en las calles de Quito del personaje Peatón-Man. Este personaje apareció en el año 2008<sup>28</sup>, como un apoyo para el cruce en avenidas donde existen conflictos y un mayor número de accidentes de tránsito. Su presencia en las calles tuvo respuesta ciudadana y mediática, por lo que fue requerido por instituciones educativas públicas y privadas para difundir un mensaje de respeto a los peatones y reducción en el uso del automóvil particular. Al representarse como superhéroe, al estilo cómic, tuvo presencia permanente en medios, sobre todo en la televisión, el espacio hasta el momento menos frecuentado por la APQ; el video de cómo un ciudadano común se convierte en el superhéroe (creado y producido por la organización)<sup>29</sup> fue también emitido por un canal de televisión durante el lanzamiento del personaje.

La creación de este “héroe” respondería a la intervención de dimensiones emocionales en procesos de acción colectiva (Cadena-Roa, 2002). De acuerdo con este autor, es fundamental la inclusión de actividades lúdicas y performances en dentro de la política de contienda (procesos de disputa de espacios y significados), ya que señala que las emociones muchas veces proveen información que la razón y la lógica no pueden

---

<sup>27</sup> En el año 2008 la APQ convoca a la ciudadanía a la pega de adhesivos en los vehículos estacionados en las veredas. Esta acción, que fue difundida por medio de la radio y los boletines de prensa, tuvo una acogida muy alta en la ciudadanía: los 5000 adhesivos fueron solicitados y utilizados a lo largo de la ciudad y se agotaron en dos semanas, por lo cual se realiza una reimpresión de 20.000 más, con financiamiento directo del Municipio de Quito. Estas acciones ciudadanas fueron reportadas a la organización por medio de correos electrónicos con fotografías, y por testimonios al aire en su programa radial “Radio Peatón”. Entrevista a miembros, julio 2015.

<sup>28</sup> El personaje tiene como antecedente a “Capitán Zapato”, el primer personaje propuesto antes de la conformación formal de la APQ, quien estuvo en las calles durante el año 2007, y cuyas funciones eran similares.

<sup>29</sup> Disponible en <https://www.youtube.com/user/orgullosospeatones>

dar. Para argumentar su punto, este autor utiliza el concepto de “dramaturgia estratégica”, propuesto por MacAdam (1996), y se ejemplifica cuando, para el caso de esta tesis, el peatón adolece de una defensa frente a las condiciones desiguales en las que circula por la ciudad, por lo que la figura simbólica del “superhéroe” ofrece un reconocimiento inmediato de cuál es su misión en las calles. Peatón-Man nace como una respuesta de protección al peatón y sus derechos, procurando que la “respuesta emocional que una determinada actuación provoca depende de su familiaridad con la historia, la empatía planteada por algunos de los personajes, y sobre la forma en que se pone en escena”<sup>30</sup> (Cadena Roa, 2002: 208). Este tipo de puestas en escena sirven para publicitar de forma comprensible para la mayoría las intenciones de las reivindicaciones y demandas de la organización, en ánimos de ir colocando argumentos que construyan el problema en lo público,

Debido a los movimientos tienen dimensiones morales y culturales que involucran la conciencia, las creencias y las prácticas de los insurgentes y los públicos, el concepto de dramaturgia estratégica permite al analista alejarse del sesgo cognitivo de encuadre y reconocer que los movimientos suelen invocar de forma espectacular y los valores básicos principios morales para enmarcar las quejas y legitimar sus acciones (Cadena Roa, 2002:203)<sup>31</sup>.

Durante el período 2008-2012 la APQ publicó tres cartillas<sup>32</sup>, elaboró una propuesta latinoamericana de Derechos del Peatón (basada en la “Declaración Europea de los Derechos del Peatón”), participó en una investigación internacional sobre movilidad y género<sup>33</sup>, asistió a cuatro eventos internacionales, en tres de los cuales fue invitada para participar como ponente<sup>34</sup>, siendo reconocida como la única organización activa de peatones en Latinoamérica. Organizó los eventos de la Semana Internacional de la

---

<sup>30</sup> Texto original: “*The emotional response that a given performance elicits depends on their familiarity with the story, the empathy raised by some of the characters, and on how it is staged*”.

<sup>31</sup> Texto original: “*Because movements have moral and cultural dimensions that involve insurgents’ and publics’ consciousness, beliefs, and practices, the concept of strategic dramaturgy enables the analyst to move away from the cognitive bias of framing and recognize that movements often dramatically invoke values and basic moral principles to frame grievances and legitimate action*”.

<sup>32</sup> Las cartillas son: “Advertencia: producto de uso moderado. Uso racional del automóvil particular”; “¡Orgullosos Peatones: las ventajas de caminar y no contaminar”; “La ciudad y los peatones: manual de espacio público pensado para el peatón”.

<sup>33</sup> Con financiamiento ITDP (Institute for Transportation and Development Policies), en conjunto con la organización Ciudad Viva, de Chile, en el marco de la red SUSTRAN-LAC, por el transporte sustentable en América Latina y El Caribe, de la cual la APQ es miembro activo. Hoja de vida de la organización.

<sup>34</sup> La APQ participó en dos eventos de la red *World Carfree Network*, en Bogotá (2008) y Guadalajara (2012), un seminario sobre movilidad en Santiago (2011), convocado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y otros eventos públicos en esa ciudad, y un encuentro sobre Desarrollo Sostenible en Cochabamba (2009).

Movilidad en Quito, entre los años 2006 y 2009, concursos infantiles y para adultos, conciertos, exposiciones y foros durante esta semana. También publicó dos juegos de mesa para difusión gratuita, uno para niños y otro para conductores de automóviles<sup>35</sup>, una foto novela sobre Peatón-Man (que no ha podido ser publicada impresa), personaje que fue ilustrado en España y difundido con un video por medio de redes sociales por la organización “Peatones de Sevilla”<sup>36</sup>.

### **La respuesta mediática**

Los medios de comunicación, como ya se ha señalado a lo largo de esta investigación, tienen un rol protagónico para publicitación y convocatoria a las acciones colectivas de la APQ; además de haber contado con sus propios espacios mediáticos, la organización ha tenido una amplia presencia en periódicos, radios y televisión: en la mayor parte de los casos, en las entrevistas en medios de comunicación locales y nacionales se invitó a los representantes de la organización a participar en debates con las autoridades de turno en el tema de movilidad<sup>37</sup>.

El interés de los medios en el trabajo de la APQ tuvo su punto más alto cuando sucedieron eventos vinculados a normativas, como la aparición o modificación de leyes o reglamentos que implican al peatón, o con la llegada a cargos públicos de nuevos funcionarios de movilidad, aunque también con el lanzamiento de eventos propuestos desde la organización. Las campañas, como la de “Peatonización de veredas”, “Peatón-Man” o la propia “Reducir el uso excesivo del automóvil particular en Quito”, al estar cargadas de contenidos nuevos en el debate público, y múltiples acciones y eventos, fueron los centros de atención de la prensa escrita y televisiva. También se registra un reportaje del diario “El Telégrafo” sobre el programa “Radio Peatón”, en el 2009 (El Telégrafo, julio 2009).

Los medios escritos recogen las acciones de movilización colectiva de la APQ, articuladas muchas veces en forma de denuncias, que fueron transmitidas hacia las autoridades de turno. Dejando el reduccionismo político<sup>38</sup> al momento de estudiar

---

<sup>35</sup> “Doble Vía” en el 2009, y “Muévete” en el 2012.

<sup>36</sup> <http://peatonesdesevillablog.blogspot.com/2010/06/peaton-man-en-sevilla.html>

<sup>37</sup> Archivo de entrevistas de la APQ: radiales y televisivas. Canal en la web [www.youtube.org/gullosospeatones.com](http://www.youtube.org/gullosospeatones.com)

<sup>38</sup> En términos de Melucci (1994) sucede cuando se dejan todas las dimensiones de análisis de la acción colectiva de lado, menos la política, y ocurre cuando “se subestima las dimensiones sociales y culturales de la acción colectiva contemporánea, fundamentales en el caso de los nuevos movimientos”.

procesos de acción colectiva y movimientos sociales, se puede señalar que pese a que los eventos no implicaron protestas masivas o confrontación directa con las autoridades, la prensa establece un seguimiento permanente a la organización, también gracias al proceso continuado y a la importancia que la APQ otorgó al contacto con la opinión pública.

Durante el 2008, el periódico “El Comercio” se interesa especialmente sobre los proyectos que esta nueva organización tiene en su planificación. Siguiendo a la prensa escrita revisada, el tema peatonal empieza a ser colocado en el debate público, con la presencia de la APQ en cuanto vocero de la situación problemática de la movilidad peatonal. La organización presenta propuestas con la intención de reducir el uso del automóvil, como la focalización del subsidio de la gasolina como un desestímulo al uso del automóvil particular, como consta en esta entrevista:

Para nosotros es importante que se piense en limitar el automóvil. Por ejemplo, eliminar los subsidios de la gasolina para los vehículos particulares... Es cuestión de focalizar. Hablo de quitar el subsidio únicamente a los autos particulares, incluso ese dinero se puede invertir en el transporte colectivo (Coordinadora 2008-2012, 2008, entrevista).

En otra entrevista en septiembre del mismo año (El Comercio, 2008), la APQ señala que pese a que el Plan Maestro de Movilidad para Quito considera por primera vez al peatón, se sigue invirtiendo mayoritariamente en vías para vehículos. Para el mencionado Plan, la APQ envió al Municipio observaciones y propuestas, tanto para la velocidad en la circulación urbana, como para el diseño de cruces y zonas seguras para peatones; sin embargo, según señala la coordinadora de la organización, “todas las propuestas positivas no son posibles debido a que el 70 por ciento del presupuesto (3400 millones de dólares) está orientado a más vías y estacionamiento, lo que a su vez fomenta el uso del automóvil” (Coordinadora 2008-2012, portal web “Ciudadanía Informada”, 2008, entrevista).

Peatón-Man logra una constante presencia en los medios, principalmente en la televisión local, de acuerdo con las memorias y el archivo mediático de la organización. Su acción cruza fronteras, y aparecen reseñas de su accionar en México y España, país en el cual se realiza un cómic de difusión gratuita y masiva, gracias al cual se plantea la posibilidad de extender la figura del personaje en la Unión Europea, vía la IFP (*International Federation of Pedestrians*). A nivel local, el personaje trabajó de cerca con la Empresa de Movilidad y Obras Públicas del Municipio de Quito EMMOP,

cuando se inició el proyecto de multas y retiro de vehículos mal estacionados, entre los años 2008 y 2009.

Los medios de comunicación son el canal por el cual la organización puede publicitar sus propuestas y sus argumentos. Con esta publicitación de sus actividades, otros Municipios se interesan en el trabajo peatonal. Así, luego de varios talleres de capacitación en la ciudad de Cuenca, se logra posicionar el tema peatonal mediante la promoción de la “Semana de la Movilidad” y el “Día sin carro” para el mes de septiembre, por primera vez en esta ciudad, en el año 2009. La APQ logra difundir esta iniciativa y participa en rediseños de espacios peatonales en el centro de esta ciudad. La prensa lo recoge como “*Cuenca también se suma al Día Mundial sin Auto*” (El Hoy, septiembre, 2009), señalando que “Cuenca camina no contamina es el eslogan del variado programa de actividades que se cumplirá con motivo del Día Mundial sin Auto en Cuenca”.

Para el año 2009 el tema peatonal aparece frecuentemente en los medios locales, con la propuesta para reglamentar y sancionar con multas a los peatones que no hagan uso de cruces determinados como seguros, léase pasos cebra y puentes elevados. La respuesta de la APQ es una negativa rotunda, incluso se manifiestan opuestos a la primera detención a peatones en la ciudad de Guayaquil, en un noticiero (Coordinadora 2008-2012, Ecuavisa, 2009, entrevista<sup>39</sup>), en el que en una entrevista con el Director Nacional de Tránsito señala que

La gente prefiere cruzar por donde se siente más segura, no por donde está señalizado. A los ciudadanos en Guayaquil que fueron detenidos, la ley no les faculta a las autoridades por contravención de primera clase a una detención. Estas personas están facultadas para emprender acciones legales en contra de esta acción ilegal por parte de la Comisión de Tránsito del Guayas.

Dentro de la misma entrevista, y con respecto al tema de las sanciones, la APQ argumenta:

Consideramos que es suficiente una amonestación verbal más que una sanción, creemos que las leyes están más que para sancionar, para proteger. El peatón ha sido un actor olvidado y es el actor más vulnerable en la escala de la movilidad, y no cuenta con suficientes condiciones seguras para circular, ni señalización ni infraestructura que nos proteja de las condiciones con las que tenemos que circular. Sobre este estado de la cuestión no se puede sancionar al peatón si cuenta con condiciones desfavorables.

---

<sup>39</sup> Entrevistas en video y actividades registradas en este formato se pueden encontrar en el canal [www.youtube.com/orgullosospeatones](http://www.youtube.com/orgullosospeatones)

Bajo titulares como “*El tránsito de Quito se caotiza cada vez más*” (El Comercio, enero del 2010) el periódico recoge la posición crítica de la organización, y de ciudadanos que opinan sobre las posibles soluciones al transporte, y que se reconocen como peatones. Durante todo ese año los artículos del periódico “El Comercio” aumentan su interés sobre la situación peatonal en Quito: “Las aceras se pierden en tramos”, “La acera no es exclusiva del peatón”, “La agresividad de los conductores se manifiesta en cada esquina”, dando cuenta de la organización con sendas entrevistas a sus miembros en cada artículo citado. Bajo el titular “El peatón aún no tiene una obra municipal emblemática” (septiembre del 2010), la organización nuevamente se refiere a la necesidad de focalizar el subsidio a la gasolina o incluir tasa al combustible como medidas de desincentivo al uso del automóvil.

La APQ trabaja también en medidas que reduzcan el uso excesivo del automóvil particular, considerado como el principal responsable de los problemas urbanos y peatonales. Para el año 2010, contribuyen con la propuesta de la restricción vehicular, denominada “Pico y Placa”. La organización participa de varios eventos organizados para debatirla, tal como lo reseñan los periódicos “El Comercio” y las “Últimas Noticias” (enero y marzo del 2010, respectivamente). La organización peatonal propuso “restringir hasta cuatro números por día, es decir, aumentar más días de restricción para los vehículos, en el marco de incentivar los medios alternativos de transporte. Recalcó que cualquier medida en Quito debe estar acompañada de un rediseño de veredas y lugares amigables para caminar, la construcción más ciclo rutas y un serio control del espacio público” (Últimas Noticias, marzo 2010, entrevista). Se señala también que

Quito es una ciudad pensada para la comodidad del auto y no para la seguridad del peatón, que está regida por un modelo de movilidad anticuada y poco saludable.... Señaló que la congestión no es el problema último a resolver en Quito sino el uso racional del auto, así como revertir la satanización del transporte colectivo (Coordinadora 2008-2012, Últimas Noticias, 2010, entrevista).

A partir del año 2010, el trabajo de la APQ, sus campañas y proyectos con la ciudadanía dejan de tener el apoyo municipal. Sin embargo, siguen siendo una fuente de consulta sobre el tema de movilidad para los medios, periódicos, radios, revistas. Las cifras de víctimas en siniestralidad vial se elevan, por lo que es el tema principal de consulta a la organización de peatones. También crece el interés en el abuso de las zonas peatonales



por parte de vehículos, con titulares en el año 2011, en “El Comercio” que dejan clara la situación de desventaja en la circulación de peatones: “El peatón sin protección”, “La luz peatonal se irrespeta”, “El peatón se desplaza en medio de obstáculos”, “El semáforo peatonal no se respeta”, que dan cuenta que durante el año anterior (2010), 7 de cada 10 personas fallecidas en siniestros de tránsito fueron peatones.

Sin embargo, la denominación del “peatón imprudente”, inaugurada décadas atrás por los mismos medios, se mantiene: una campaña lanzada por la Policía Nacional se llamó “No más peatones imprudentes en las vías”<sup>40</sup>, en la que se intentó educar a los peatones a que crucen por puentes elevados y pasos cebras, mostrando videos de accidentes peatonales sobre todo junto a los puentes elevados, en una pedagogía denominada de shock. Al respecto, la organización se pronunció en contra, en tanto consideró que “la terapia de shock no educa, por medio del miedo a ser atropellado el peatón no crea conciencia, es necesario un proceso de sensibilización al conductor antes que educar al peatón”, bajo la consideración de que el conductor tiene la mayor carga de responsabilidad en un siniestro de tránsito, al estar al mando de una máquina que puede convertirse en un arma mortal (archivos de la APQ, pronunciamiento en boletín de prensa sobre la campaña, 2011, disponible en [www.peatones.org](http://www.peatones.org)).

La APQ tuvo durante el período 2008-2012 aproximadamente 45 entrevistas en medios impresos, 30 entrevistas radiales, 15 apariciones en televisión nacional; también están las reseñas de medios internacionales, durante las estancias en el extranjero, que según archivos de la organización pasan de las 10 entrevistas en prensa escrita, emisoras y revistas<sup>41</sup>. Se configura una figura pública a través de los medios, influencia que servirá para intervenir con más legitimidad en la arena pública dinámica con la institucionalidad pública, para posicionar la situación peatonal como un problema a ser considerado en las políticas públicas.

### **La transformación hacia la experiencia pública de la movilidad peatonal**

Luego de revisar gran parte de la historia de la movilidad peatonal en Quito por medio de la prensa escrita, y dentro de ella los cambios sucedidos en la ciudad con respecto al transporte, concebido posteriormente como movilidad urbana, se ha mostrado que el

---

<sup>40</sup> Para referencia, ver <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/justicia/1/corazones-azules-sento-bases-para-la-prevencion>; <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/910640/1>

<sup>41</sup> Estos datos se obtuvieron del archivo de medios de la organización.

malestar en el actor-peatón empieza como una perturbación difusa en su condición de grupo ignorado en la planificación urbana desde sus inicios, hacia una situación problemática que ya encuentra argumentos y posibles soluciones (al menos desde la sociedad civil) para enfrentar esta crisis, y que termina volviéndose un tema de interés público con el empuje de una organización, la APQ, dedicada a publicitar esta situación, y dispuesta a ingresar en las arenas públicas, en una relación directa con el Estado, presentado propuestas concretas de política pública, expuestas permanentemente a partir del año 2008, con su conformación jurídica.

A través de la revisión de la prensa escrita, y de la propia historia de la movilización colectiva pro peatón en Quito, es posible visualizar cómo se pasa de la experiencia pública a la reconfiguración de la misma como un problema público.

Como todo proceso, la incorporación de la APQ en la vida pública siguió varios momentos, desde su conformación y aparición, su legitimación en la opinión pública, y la publicitación mediante sus propuestas. Sus iniciativas o intentos de resolución de los conflictos peatonales le dan un sentido político a la intervención de la APQ,

en la medida en que la situación problemática no se indague como solo un *campo de experiencia* en que se anticipan sus consecuencias plausibles o probables para la colectividad, sino como uno en que su configuración abra un *campo de acción* y dé resultados a la colectividad para actuar sobre ella misma, sobre su entorno y para intentar controlar su devenir (Cefaï, en Gusfield, 2014:45).

La forma como las situaciones problemáticas peatonales son interpretadas por la comunidad desde los criterios de la organización pone en evidencia la disputa entre los actores-peatones y el resto de actores de movilidad urbana en el espacio público, en especial los automovilistas; estas construcciones y tematizaciones van desarrollando lo que constituye la experiencia pública de la situación problemática del peatón, desde posiciones críticas que recogen las condiciones históricas que han dispuesto que esta situación sea la de “sumisión frente al vehículo motorizado, injusta, no equitativa” (entrevista a miembro de la APQ, julio 2015), y que son expuestas como demandas hacia el Estado municipal.

De este modo, la APQ participa del juego político en la arena pública, presentando sus demandas, denunciando una situación de inequidad con respecto a las políticas públicas en pro del peatón; la existencia de la denuncia da cuenta de otra de las características al hablar de un problema público, en cuanto “la forma de construir un problema público implica la puesta en funcionamiento de una serie de elementos. Por

ejemplo, requiere la existencia de una denuncia de aquellas condiciones consideradas anormales o injustas que deben ser reparadas” (Boltanski, 1990, citado en Minteguitaga, 2011: 34).

Precisamente, el objetivo de las demandas de la APQ en pro de los peatones es la necesidad de que el Estado, en la figura del Municipio de Quito, asuma una posición que mejore las condiciones desfavorables a las que históricamente ha estado expuesto el peatón. El Municipio, a partir del año 2003, inicia una serie de innovaciones que incluyen a la movilidad alternativa o sostenible como parte de sus políticas. Como ya se reseñó anteriormente, el Municipio apoya iniciativas de organizaciones ciudadanas, sobre todo con el tema del uso de la bicicleta, en una visión más sostenible e inclusiva de la movilidad urbana..

En el tema peatonal, se va de a poco modificando la experiencia de movilidad en Quito, con las perspectivas y demandas desde la APQ como un grupo interesado y movilizad, vinculado a las reivindicaciones de derechos de un grupo que demanda atención, los peatones; su influencia en la opinión pública permitió que se abran posibilidades de que sus demandas sean transformadas en demandas de interés común y compartido que reclaman acciones desde la institucionalidad pública.

De acuerdo con Offe (1992), esta organización, al tener demandas políticas claras dentro de la sociedad civil, estaría cumpliendo el papel de “actores políticos primarios”, rompiendo con el paradigma de la interpretación dual de la acción social entre pública y privada exclusivamente, y ubicándose en un espacio intermedio. De todas formas, la sola presencia del actor organizado es el requisito que de acuerdo al marco teórico de esta tesis es indispensable para referirse a la existencia de un problema público.

Este debe estar, siguiendo a Gusfield (2014), configurado según algunos formatos retóricos y dramáticos, ya que las acciones públicas son actuadas, interactuadas. El escenario donde se desarrollan estas acciones que permiten la configuración del problema público, la arena pública, brinda el espacio para la toma de acuerdos entre el Estado y los actores de la movilidad, una vez que el conflicto entre los actores antagónicos peatones y automovilistas demanda respuesta para su resolución.

La arena pública es entonces la estructura intermedia donde se coordinan opiniones, comportamientos, en la que se crean y legitiman actores, el lugar de los conflictos: al estilo de las escuelas interaccionistas de Chicago, en la arena pública se distribuyen roles. En este espacio, se debaten exclusivamente asuntos públicos, de

interés colectivo, comunes; se presentan argumentos para defender, o demandar las causas o para la publicitación de situaciones problemáticas, a través de la experiencia pública colectiva de una movilización.

### **La respuesta estatal**

El vínculo más estrecho y directo de la APQ con lo estatal se da cuando a partir del año 2006, el Municipio de Quito se compromete con apoyo financiero para las organizaciones sociales que emprendan acciones alineadas con sus políticas ambientales. Así, desde la CORPAIRE<sup>42</sup>, se financiaron proyectos de varias organizaciones y se impulsaron proyectos que implicaron iniciativas en pro de sus políticas. La CORPAIRE apoyó el trabajo de la APQ, incluso antes de la conformación jurídica de la organización (año 2008), a partir del año 2005, cuando el colectivo organizado previo que ya se mencionó proponía al Municipio actividades como la Semana de la Movilidad y el Día sin Carro.

Esta Corporación es en un segundo momento de interacción la contraparte estatal de la APQ, como una respuesta frente a la problematización inicial de la situación peatonal, que trasciende la atención en la opinión pública hacia la escena política. La vinculación de ambas contrapartes permite que se inicie una definición de la situación peatonal como problema público, en tanto se permiten “los procesos de asociación, de comunicación y de cooperación en vistas de resolver una situación problemática” (Cefaï, 2011: 160, citando a Dewey). El interés municipal en apoyar las iniciativas de la organización peatonal

Nace por una necesidad evidente de que exista un trabajo desde la ciudadanía para enfrentar los problemas de movilidad que tiene desde hace algunos años la ciudad. La necesidad de que sean sectores ciudadanos quienes impulsen ideas, porque son precisamente ellos quienes más sufren, más avizoran, quienes pueden aportar con mejores condiciones que las autoridades, que responden a lineamientos y políticas que encasillan sus acciones y no les permiten ver lo que viven los ciudadanos. Apoyar a los proyectos de la APQ fue una predisposición desde la CORPAIRE, y

---

<sup>42</sup> Como respuesta a la problemática de la contaminación en la ciudad, en febrero de 2004, durante la administración del Doctor Paco Moncayo se creó la CORPAIRE como una organización de derecho privado por iniciativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Esta corporación, de manejo mixto (organización de derecho privado adscrita al Municipio, y que brinda servicios públicos) mantenía un fondo previsto para el apoyo a las organizaciones y propuestas ciudadanas que trabajen temas vinculados y cercanos a sus políticas: calidad del aire, reducción del uso del automóvil, implementación de modos de transporte sostenibles, entre otras.

apoyada por el alcalde Moncayo. El objetivo de apoyarles fue generar mayor opinión, mayor apropiación del tema peatonal en la ciudadanía. En términos de tiempo era muy difícil consolidar alternativas o soluciones a los problemas peatonales, pero sí generar un espacio en que se discutan estos temas y se vea que es un problema que existe, que es una situación por solucionarse.

El corto tiempo fue muy fructífero porque nacieron muchas ideas relacionadas con la movilidad, como la Semana de la Movilidad, que nunca antes se hizo, se instauró y a partir de ahí nació. Se logró posicionar y discutir el tema, visibilizar a los peatones, porque los peatones sí estaban invisibilizados, los problemas en general de la movilidad alternativa no tanto, pero la parte más débil que son los peatones estaban invisibilizados. Con el trabajo de la APQ se logró posicionar el tema y que la gente vea a los peatones y entienda que son el punto más débil, los más perjudicados en cualquier circunstancia. Me da la impresión de que a partir de que se discutieron esos temas hay más gente caminando en Quito (Ex Director Ejecutivo de la CORPAIRE, 2015, entrevista).

Con la intervención municipal a través de la CORPAIRE como respuesta frente a las demandas de la organización, la movilidad peatonal es tratada ya como un problema público. Estas demandas, en términos generales, son la falta de atención al peatón en las políticas públicas municipales, la ausencia de derechos reconocidos, la pobre infraestructura urbana, la contaminación por emisiones vehiculares y ruido; todas ellas son susceptibles de solución de parte del Estado. Pero son presentadas por la APQ mediante campañas, que intentan cubrir todos estos intereses, con el apoyo financiero del Municipio, lo cual en ningún momento implicó un cambio de paradigmas sobre la movilidad peatonal dentro del Municipio. Es importante dejar en claro que si bien la CORPAIRE atiende las demandas de la organización pro peatón, no representa la posición municipal en el tema.

Por estas razones, la APQ combinó sus propuestas políticas concretas con el activismo. Al paralelo de la “Campaña de peatonización de veredas”, parte de la organización participa de la modificación de la ordenanza que sanciona a los vehículos mal estacionados en Quito. Como resultado, se modifica la multa, que se mantuvo con la equivalencia de un salario mínimo antes de la dolarización: 6 dólares de multa. La organización presenta una propuesta de incremento y control con grúas, dentro de la comisión de movilidad del Concejo Metropolitano de Quito. Luego de un *lobby* de casi un año, se modifica la multa a 109 dólares, y se endurecen los controles de mal parqueo en espacios públicos. De este modo, la organización crea la oportunidad de cambiar el marco legal al mismo tiempo que seguía emprendiendo acciones en las calles de la

ciudad. Y con estos cambios, la APQ encuentra otras oportunidades para extender su propuesta pro peatón con iniciativas en instituciones educativas de la ciudad y otras actividades en las que se interesan las autoridades de turno en el Municipio de Quito; el personaje Peatón-Man lidera los operativos de control de vehículos estacionados en veredas, bajo solicitud de la EMMOP (Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas), como un apoyo educativo para los conductores infractores.

Estos logros constituyeron empujes en cuanto oportunidades políticas para la organización: crearon un conjunto de condiciones continuas que animaron, a quienes se movilizaron, a seguirlo haciendo en cuanto lucha política (Tarrow, 1999), ya que, de acuerdo con Kurzman (1996), las oportunidades políticas también son definidas por el actor. En la forma de “masas críticas”, se van definiendo las oportunidades políticas en referencia a patrones opuestos existentes, los cuales no necesariamente provienen del estado.

### **Se resquebrajan los vínculos**

A partir del 2010, durante el primer año de la nueva administración municipal, la APQ deja de recibir apoyo financiero público para la continuidad de su trabajo. La Semana de la Movilidad y el Día sin carro son reconocidos como políticas públicas, pero dejando de lado a varios de los protagonistas de estos logros políticos, en una suerte de integración a la acción estatal pero subordinada:

El precio que pagamos para que nuestras iniciativas sean incluidas como políticas de la ciudad, a largo plazo, es aceptar forzosamente dejar de participar con nuestros eventos. En el 2010, las organizaciones que durante siete años habíamos creado, propuesto y planificado la Semana de la Movilidad fuimos excluidas de su organización, con la alusión de que ‘había que ser democráticos y dar paso a otras organizaciones’. Considerando que somos la única organización peatonal, no hubo propuestas claras para esas actividades ni para ese año, ni durante el resto de años de la administración de Barrera. Lamentablemente, la Semana de la Movilidad dejó de festejarse en Quito. Democracia no es dar paso a nuevos actores excluyendo a otros, estén o no apoyando la gestión del alcalde. (Miembro activo de la APQ, 2015, entrevista)

Con respecto al desplazamiento de las organizaciones en la nueva visión política municipal, en el grupo focal realizado, las entrevistas a los miembros de la organización y a miembros de la administración municipal anterior al 2009, la visión es la misma: hubo un retroceso en el tema de la reivindicación de la movilidad peatonal cuando se dejan de implementar campañas educativas permanentes:

Barrera lo que hizo fue desarticular todas las organizaciones sociales vinculadas a movilidad, que apoyaban al peatón. Lo hizo desde un pensamiento positivista, solo los técnicos tienen la razón, el resto no opina. Los técnicos planifican desde el automóvil, desde atrás del escritorio. Eso nos perjudicó a todos en Quito. Por ejemplo, con el tema de la caja común<sup>43</sup> que fue otra propuesta y demanda ciudadana, que se mostró como un logro municipal, desviando el objetivo inicial de dignificar el trabajo de los conductores de buses y generando oposición de los transportistas por haberle dado una visión puramente economicista (Grupo focal con peatones, julio 2015).

Desde el ex director de la CORPAIRE,

En la administración anterior (2009-2014) hubo un retroceso absoluto por varias razones. La desaparición de la CORPAIRE fue un absurdo, ese tema pudo discutirse, no era necesario eliminarlo dividiendo sus funciones y las políticas de forma absurda. Todos sabemos que en esta época se impulsó una tendencia a desaparecer a las organizaciones sociales, y a los espacios donde los ciudadanos toman las decisiones y hacen las tareas, creyéndose que es el Estado el único que debe decidir. Fue un juego político, olvidándose de que hay problemas que atender, como el control de la calidad del aire, proyecto que desapareció (Ex Director Ejecutivo de la CORPAIRE, 2015, entrevista).

Otros posicionamientos logrados desde la organización, como el impulso a un plan maestro de movilidad, fueron desestimados con la propuesta de la construcción del metro para Quito, tema nunca antes colocado en planes de movilidad para la ciudad, tal como lo señala el coordinador 2012-2016 de la APQ:

El síndrome de Alianza País (el partido del alcalde de Quito): borrar todo lo hecho, despreciarlo y empezar de nuevo. Por ejemplo, el metro para Quito no está contemplado en ninguno de los planes anteriores. Nunca formó parte de la planificación de la ciudad, ni siquiera hay presupuesto para ello. La administración anterior (la del período 2009-2014) fue nefasta. No tocó temas políticos de la movilidad, desapareció a las organizaciones. (Textos en paréntesis añadidos como aclaración)

Pese a que en esa administración municipal se cambia formalmente el nombre de la entidad encargada de movilidad urbana a “Secretaría de Movilidad”, y se intenta

---

<sup>43</sup> El sistema de caja común fue una propuesta entregada al Municipio desde la administración de Moncayo, elaborada entre la ciudadanía y los transportistas de buses urbanos, y consiste en concentrar en un fondo común los ingresos de los pasajes cobrados por los buses de una ruta para luego ser distribuido entre todos los choferes en partes iguales. En la administración municipal posterior, los criterios fueron definidos por la Secretaría de Movilidad “a través de un conjunto de principios y criterios técnicos de gestión” (Ver <http://ao.quito.gob.ec/cajacomun/index.php/como/propuesta-de-modelo-de-caja-comun>), sin incluir la participación de los interesados en el tema, lo cual generó varios conflictos que impidieron su implementación definitiva.

agrupar y reorganizar en ella a las múltiples instituciones antes encargadas del transporte en Quito, para los miembros de la organización y el funcionario entrevistado son cambios que al contrario de promover mejores políticas de movilidad, “pusieron nombres novedosos y todos los cambios quedaron en el papel” (Miembros activos de la APQ, 2015, entrevista).

La línea del tiempo que permite resumir el proceso cronológico llevado a cabo por la APQ se grafica a continuación:



Durante el período 2009-2014 se presenta la disputa entre los actores sociales, organizaciones que emprenden las acciones colectivas, y el Estado en la arena pública; los actores rompen el diálogo, mostrándose “la complejidad de los procesos políticos, donde se imbrican movilizaciones colectivas y políticas públicas, representativas, negociaciones de interés y conflictos de poder” (Cefaï, 2011: 147).

El actor prioritario de la movilidad urbana deja de ser el peatón, se desplaza el interés de la municipalidad hacia la construcción de mega infraestructuras (metro, Ruta



Viva, vías para el nuevo aeropuerto de Quito), y sucede una ruptura con los procesos encaminados desde organizaciones vinculadas a la movilidad, como la APQ.

La disolución de vínculos con la administración municipal en este período creó una ruptura en los procesos de la APQ, y su trabajo dejó de ser constante y visible, al igual que las interacciones con el Estado, con lo que se cerraron posibilidades de acción para la organización; el estado de la movilidad peatonal en Quito

No ha cambiado desde hace 10 años. Tiene cambios en forma, no en fondo. Sigue siendo el auto el principal beneficiario en el tema de infraestructura, sigue siendo el peatón el relegado, el *loser*, el que aún no puede acceder a un automóvil, como si eso fuera una tragedia. El crecimiento del parque vehicular ha desbordado la planificación porque la gente que planifica solo se mueve en carro hacia su trabajo. Lo único que perciben es que cada vez hay más carros, pero no el conjunto de problemas.

No hay una priorización del tema de movilidad. No hay un tratamiento integral del problema, solo hay respuestas a presiones. Los políticos no conocen temas de lo local, peor en temas de transporte (Miembros activos de la APQ, 2015, entrevista).

Esta discontinuidad en el trabajo de la APQ deja en claro que la organización tenía una fuerte dependencia del financiamiento estatal para la consecución de sus fines. La organización posiciona, resignifica y publicita el malestar peatonal y consigue que se reconozca como un problema común en la ciudad, pero a partir de esta ruptura no puede mantener vivos sus procesos, y permanece activa en modos virtuales (redes sociales, páginas web), y mantiene la presencia en medios de comunicación al seguir siendo la única organización dedicada al tema de la movilidad peatonal.

Recapitulando, la APQ, en tanto proceso de movilización colectiva, permitió la institucionalización del problema peatonal en las arenas públicas, con la reconfiguración del actor colectivo/ peatón, y la publicitación de sus propuestas, sus negociaciones con el Estado, estableciendo mecanismos de confrontación (Schillagui, 2011) en la arena pública, que “se articula a través de formas de acción colectiva, de puesta en agendas mediáticas, de estados de la opinión pública y de dispositivos de la acción pública” (Cefai, 2012: 18).

El problema público de la movilidad peatonal se muestra a través de la transformación de la experiencia, en palabras de Gusfield (2014), publicitada por medio de la opinión pública y apropiada por la movilización colectiva, la APQ. Pese a que la organización no tuvo como oposición o contrincante un grupo organizado, sí debatió con usuarios de automóviles y con actores vinculados con su venta y promoción.

En el caso de la movilidad peatonal en Quito, un malestar social, difuso, que se vuelve una situación problemática en la ciudad, llegó a ser público en cuanto “se vuelve tema de conflicto o de controversia en la arena de la acción pública. No todos (los problemas sociales) cuentan con dependencias que los atiendan, ni con movimientos que trabajen para resolverlos” (Gusfield, 2014: 69).

La interacción con el Estado para la consecución de propuestas para la modificación o la creación de políticas públicas y de normativa en pro del peatón fueron expuestas como necesidades de la organización peatonal: “así pues, el Estado representa un interés social importante, aunque específico y limitado. Por eso, no resulta extraño que las exigencias del público organizado prevalezcan sobre otros intereses una vez que han entrado en juego...” (Dewey, 2004: 71). Gracias a ello, la APQ consiguió posicionar normativas y lineamientos pro peatonales en Quito, manteniéndose al margen de la institucionalidad pública estatal, imprimiendo, al igual que otras movilizaciones colectivas, “sus marcas en programas de políticas públicas y en los dispositivos de representación política –manteniéndose en parte fuera del juego institucional” (Cefaï, 2011: 146).

## CAPÍTULO IV CONCLUSIONES CUANDO EL ACTOR Y EL PROBLEMA PÚBLICO CRECEN PARALELOS

### **La emergencia del actor-peatón**

Una vez que se ha intentado reconstruir el proceso mediante el cual la Asociación de Peatones de Quito construye el tema peatonal para exponerlo en el debate público, cabe apuntar algunas conclusiones vinculadas directamente a las preguntas que se plantearon como motivaciones para esta tesis.

La situación problemática de la movilidad peatonal en Quito se puede resumir en la falta de inclusión del peatón en las políticas públicas para garantizarle seguridad en sus desplazamientos. La desigualdad en la aplicación de normativas, asignaciones de recursos y obras de infraestructura ha ido generando que en el imaginario social dentro del espacio público, y frente al resto de actores de la movilidad urbana, el peatón se mantenga invisibilizado.

Que el peatón sea relegado tanto para lo público estatal como en el escenario urbano es un hecho concatenado: la presencia del automóvil demanda espacio y reglas que favorezcan su uso, y que son prontamente atendidas por el Estado. El peatón, durante las décadas de confrontación con el automóvil, no ha sido un actor que demanda, y aparece en lo público o bien como imprudente o bien como víctima: no ha creado una identidad que le permita publicitar sus propias necesidades o demandas.

En este contexto, la organización APQ emerge con una propuesta que intenta mostrar al peatón como un actor sujeto de derechos, partiendo de la existencia de un actor ignorado, como se señaló con anterioridad, carente de identidad, por lo que este colectivo de algún modo debe crear, inventar al peatón como un actor, es más, como *el* actor de la movilidad urbana.

Así, de las estadísticas de siniestros de tránsito en las que el peatón aparece como protagonista, la organización exige dar un giro en la comprensión de la movilidad urbana con un cambio de lenguaje sobre el peatón: la desigualdad en la inversión pública, el desinterés desde las autoridades, la desordenada planificación urbana, los excesos anti ecológicos del uso excesivo del vehículo motorizado son temas que la APQ expone vinculados al actor-peatón.

La organización va gestándose al tiempo que expone las situaciones problemáticas, y con ellas, va dando forma al problema público peatonal. Sus miembros, peatones que enfrentan con *conciencia peatonal* los avatares de la movilidad

a pie, dan cuenta de que algo anda mal en la ciudad. Entonces, *crean* el problema, vinculando al peatón ya no únicamente a las estadísticas de siniestros, sino a todo un modelo de ciudad que ha privilegiado a un actor sobre el resto, y que ha degenerado en rupturas urbanas, inequidad y roces de estatus.

Precisamente por estas razones, los argumentos y las estrategias se construyen colocando al uso excesivo, irresponsable, del automóvil particular como el antagonista, con el que el peatón mantiene interacción permanente. Peatón y automóvil son dos actores confrontados, en disputa por el espacio público para movilizarse y también por la atención del Estado para la satisfacción de sus propias necesidades.

No es una situación imaginaria esta confrontación: como se pudo recoger en los capítulos iniciales, desde el ingreso del automóvil particular a la ciudad se construyen claros sentidos en torno a los dos actores, y estas construcciones irán dando cuenta de las políticas que se han creado en beneficio de cada uno, y que históricamente se han mantenido. El conductor de automóvil se erige como la representación del éxito, la modernidad, el desarrollo, pero también es el responsable de los atropellamientos reseñados desde inicios del siglo XX; sin embargo, el peatón también es culpabilizado, y bautizado con el apelativo de “peatón imprudente”.

Frente a estos calificativos, la APQ propone derechos peatonales, y al mismo tiempo la reducción del uso excesivo del automóvil. Adicionalmente, buscó promocionar el uso y el mejoramiento del transporte colectivo como la solución para depender menos del vehículo motorizado particular. Sin embargo, ¿cuál fue la trascendencia de las propuestas en la ciudad? ¿Se puede hablar de un actor-peatón ya autoreconocido como tal? Estas interrogantes nos conducen a la segunda parte este acápite.

### **Entonces, ¿se puede hablar de un “problema público de movilidad peatonal en Quito”?**

Ha quedado claro que antes de la publicación de las demandas de la APQ no existía un debate colectivo con el tema peatonal. Los análisis se remitían a estadísticas de siniestros y a algunos reclamos sobre todo en la primera mitad del siglo XX, por las rupturas y contrastes que implicó la invasión de automóviles en una ciudad estrecha y colonial, en la que el peatón era el actor por excelencia, aunque sin reconocerse o identificarse como tal. Aparentemente, el peatón se descubre, tal como se testificó en varios de las notas de prensa, en confrontación con el automóvil invasor de su espacio.

El debate sobre la situación del peatón en tanto actor excluido en la planificación urbana y en desventaja frente al automóvil proviene de los marcos interpretativos que la APQ fue creando mientras reconfiguraba el problema peatonal como un asunto público. Inicialmente, realizó a partir de las propias experiencias de sus actores miembros, un diagnóstico de la situación peatonal. Asumiendo que estos testimonios eran suficientes argumentos para dar paso a demandas de acción hacia el Estado, la organización construyó sus propuestas, invitando en la ciudadanía a quienes se identificaren con las condiciones que la organización decidió eran válidas para asumirse como peatón-agredido, a participar de los espacios que ofrecieron: campañas permanentes para recuperar las veredas exclusivamente para peatones, el programa radial, cartillas, juegos de mesa, actividades para niños en espacios públicos, concursos de fotografía peatonal, redes colegiales, foros, talleres barriales. La respuesta pública constituyó la motivación para que la APQ mantenga sus frentes y hasta los exporte fuera del país, como se reseñó en el tercer capítulo.

La resignificación de lo que es *ser peatón en Quito* es un producto de entera elaboración de la organización de peatones. Así, la reconfiguración del problema de andar a pie por las calles de la ciudad adquiere las características que ésta halla como justificativos para que la situación problemática se encuentre en niveles que demanden la acción estatal. La articulación, organización y movilización de la Asociación de Peatones de Quito se genera en su totalidad para denunciar una situación considerada desigual o injusta. Las demandas procuran disputar el sentido históricamente construido, dominante, sobre el problema público de la movilidad. Sin embargo, y citando una vez más a Cefai,

Las políticas públicas, una vez estabilizadas, son reguladas por configuraciones de hipótesis, de categorías, de rutinas, de procedimientos que las vuelven ciegas ante soluciones alternativas. Ejercen una forma de ‘hegemonía cultural’ sobre un sector de la experiencia de la acción pública. Lo propio de las acciones colectivas es cuestionar el consenso que se deriva de ellas, volver a insuflar conflicto y controversia par así relanzar la dinámica de problematización y de publicización (Cefai, en Gusfield, 2014: 34).

La APQ reconfigura efectivamente el problema porque coloca al automóvil como el principal rival del peatón, como la confrontación directa. Como ya se señaló, la ciudad congestionada y la urgencia de dar más espacio para la circulación del automóvil son concepciones mediáticas, que nacen en un momento histórico, principios del siglo XX, en el que aún había espacio y la congestión implica filas de 5 o 6 vehículos;

nuevamente, el apelativo de peatón-imprudente es aquel que, desde inicios del siglo XX, no respeta lo suficiente al automóvil.

El hecho de que estas razones se mantengan y que hayan sido la justificación para que la mayor parte de los presupuestos estatales destinados a movilidad se dirijan a la creación o el mejoramiento de vías para vehículos motorizados tiene su razón de ser en los criterios que justificaron la inversión pro automóvil incluso desde mucho antes de que se convierta en un problema real en Quito.

La categorización del peatón culpable, nombrado como imprudente, no evoluciona o se va modificando. Sin embargo, esta concepción es parte fundamental en las re configuraciones de sentidos que la APQ otorga a este actor urbano. Los medios construyen la imagen del peatón imprudente como resultado de un proceso justificado desde la urgencia de la “modernidad urbana”, en la que el peatón es un obstáculo y se juega la vida imprudentemente en las calles. En el caso del peatón de Quito hay un proceso de malestar con respecto al uso del espacio público, el cual se explica, desde el llamador de alerta, primero por la falta de vías para la circulación segura de automóviles, luego por la falta de atención del peatón (y a veces también del conductor), va evolucionando en educación vial con campañas, terminando con la “recalificación simbólica” (Gusfield, 2014) de peatón imprudente, hasta que la organización reconfigura el problema, mostrando al actor como un sujeto de derechos, históricamente excluido y culpabilizado.

La APQ enmarca estas situaciones y les da forma de problema de atención estatal urgente. El proceso, tal como se vio en el tercer capítulo, incluye al esfuerzo de esta organización dentro de los criterios que le otorgan publicidad a un problema, aún cuando como ya se señaló, éste surge de la mano de la organización. La APQ, por señalarlo de algún modo, consigue vender al público y al Estado su resignificación de la situación peatonal en Quito, la resignificación de malestares a los que los peatones se habían acostumbrado y que necesitaban ser evidenciados. Se puede considerar al conflicto peatonal en Quito como un problema público, reconfigurado y publicitado mediante demandas y controversias, pero únicamente impulsado desde la organización de peatones. Su ingreso a la arena pública y sus interacciones con otros actores involucrados lograron la presencia mediática y la participación política, plasmadas en las propuestas de política pública que fueron incorporadas dentro del Municipio.

## **Logros y perspectivas**

La APQ logró colocar en los públicos la situación del peatón en lo urbano. Demandando modificaciones hasta en los enfoques de las dependencias municipales, los procesos en los que se involucra esta organización consiguen que se reemplace en el orgánico-funcional municipal a la Dirección de Transporte por la Secretaría de Movilidad, con su correspondiente Coordinación de Movilidad no Motorizada, la cual se encarga de asuntos referidos a bicicletas, y en teoría, a peatones.

El problema peatonal se institucionaliza con la incorporación de políticas públicas de promoción de la movilidad peatonal. El logro de la organización es haber posicionado el tema en lo público estatal; sin embargo, es un triunfo con sabor agridulce, ya que pese a que se incluyen varias demandas peatonales dentro de los planes municipales, se excluye a la organización gestora de varios aportes que incluso son tema de promoción permanente. En este sentido, ¿las organizaciones deben dejar sus reivindicaciones una vez que el Estado las asimile, las cumpla o las proyecte como objetivos a ser realizados? ¿Qué pasa con organizaciones como la APQ cuando el Estado se apropia y reconoce sus demandas? Queda abierta la reflexión sobre el papel que deben cumplir estas organizaciones una vez que son tomadas en cuenta por las esferas políticas.

Una lucha pendiente para la organización es ir transformando el sentido hegemónico sobre la movilidad, que ha limitado la visibilidad del peatón y la conformación de su identidad. El Estado, sobre todo en sus autoridades de control, mantiene su visión sobre el peatón-imprudente, situación que limita la inclusión de las nociones peatonales dentro de políticas públicas y en el imaginario social de la urbe, condicionado por criterios de clase y estatus que segregan a aquel que no se moviliza en automóvil. El desenlace dependerá de cómo se vayan generando las transformaciones sociales con esta dinámica, y si efectivamente el Estado dará respuesta a estas demandas.

El reto parecería ser posicionar nuevamente el problema público peatonal desde las organizaciones hacia la opinión pública y el Estado, demandando una respuesta que además incluya una revisión del modelo de ciudad que se busca, más allá de lo que ha quedado escrito en los planes y visiones estratégicas, las cuales pese a señalar la importancia de la movilidad sostenible y del rol del peatón como principal actor de la ciudad, colocan presupuestos irrisorios para inversión en obra pública destinada a mejorar sus condiciones de movilidad en la ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

Aranda, José (2002). “Constructivismo y análisis de los movimientos sociales”. Redalyc.org.

Asociación de Peatones de Quito (2008) 1. Orgullosos Peatones: las ventajas de caminar y no contaminar, Quito.

Asociación de Peatones de Quito (2008) 2. Advertencia: producto de uso moderado. Uso racional del automóvil particular, Quito.

Benford, Robert and David Snow (2000). *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment*. Annual Review of Sociology

Berger, Peter y Luckman, Thomas (2001). *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu.

Blumer, H. (1971), “Social problems as collective behavior”, Social Problems, n°18 (3) Disponible en: <http://www.persee.fr>.

Blumer, H., & Alonso, P. R. (1982). *El interaccionismo simbólico: perspectiva y método*. Barcelona: Hora.

Cadena-Roa, J. (2002). “Strategic Framing, Emotions, and Superbarrio-Mexico City's Masked Crusader.” *Mobilization: An International Journal*, 2002, 7(2): 201-216.

Cefaï, Daniel, (2001). “Los Marcos de la Acción Colectiva. Definiciones y Problemas”. *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, (París: École des Hautes Etudes en Sciences Sociales). Traducción José Cornejo: in A. Natalucci (ed.), Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos, La Plata, Al Margen, 2008, p. 49-79.

Cefaï, Daniel (2011). “Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso”. *Revista de Sociología* N.26, pp. 137-166

Cefaï, Daniel (2012). “¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático”. Capítulo traducido por Mariela Hemilse Acevedo, 2012. Forma parte del libro “La herencia del pragmatismo. Conflictos de urbanidad y pruebas de civismo”, coordinado por Daniel Cefaï e Isaac Joseph. Título original del capítulo: Cefaï, D. (2002). "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste". En Cefaï, D. y Joseph, I. (coords.). *L'heritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, pp. 51-81.

Chauvín, Juan Pablo (2007). *Conflicto y gobierno local: el caso del transporte urbano en Quito*, Abya Yala-FLACSO, Quito.



CIUDAD, Centro de Investigaciones (1997). *Breve historia de los servicios en la ciudad de Quito*, CIUDAD.

CIUDAD, Centro de Investigaciones (2003). *Ciclopaseos dominicales en Quito, Proyecto Haciendo ciudad*. Quito.

CIUDAD, Centro de Investigaciones (2003). *Ciclovías para Quito*. Quito.

Cook, Deborah (2002). “La terapia de diálogo en la república de Jürgen Habermas”, en *New Left Review*, No.12.

Demoraes, F. (2005). *Movilidad, elementos esenciales y riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito*.

Dewey, John (2004). *La opinión pública y sus problemas*. Ediciones Morata.

Durkheim, E. (1987). *La división del trabajo social* (Vol. 39). Ediciones Akal.

Goffman, Erving (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of the Experience*. New York: Harper Colophon.

Gordón, Sofía (2012). *La movilidad sustentable en Quito: una visión de los más vulnerables*. Quito: FLACSO-Abya-Yala.

Gusfield, Joseph R. (2014). *La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Ed.

Gutiérrez, A. I. (2013). *¿Qué es la movilidad?. Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte*. *Bitácora Urbano Territorial*,2 (21).

Habermas, Jürgen (2009). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili Ed.

Jacobs, J., & Abad, Á. (1973). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.

Luhmann, N. (2007). *La realidad de los medios de masas* (Vol. 40). Universidad Iberoamericana.

McAdam, Doug (1996). “The Framing Function of Movement Tactics: Strategic Dramaturgy in the American Civil Rights Movement”, in *Comparative Perspectives on Social Movements*, D. McAdam, J. D. McCarthy, and M. N. Zald, eds. Cambridge: Cambridge University Press.

Melucci, Alberto (1994). «¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?», en E. Laraña, *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. 119- 150. Madrid, CIS.

Minteguiaga, Analía (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México: FLACSO.

Offe, Claus, 1992, “Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional”, en Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Colección Politeia, Madrid –España.

Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México, México: Limusa.

Oszlak, O., O'Donnell, (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina; hacia una estrategia de investigación*. Documento GE CLACSO N. 4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

Pudal, B. (2011). “Los enfoques teóricos y metodológicos de la militancia”. *Revista de Sociología*, (25).

Puricelli, Sonia (2005). “La Teoría de Movilización de Recursos desnuda en América Latina”. *Revista THEOMAI* No.12.

<http://revistatheomai.unq.edu.ar/NUMERO12/artpuricelli12.htm>

Sautu, Ruth; Paula Boniolo; Pablo Dalle y Rodolfo Elbert. 2005. “*Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*”. Buenos Aires: Clacso.

Rabotnikof, Nora (2008). “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, septiembre.

Remache Robayo, F. J. (2013). *Movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito: análisis de la accesibilidad en la ciudad y su papel en el retorno al centro histórico*.

Ricoeur, Paul (2000). *Tiempo y narración I. Configuración del tiempo en el relato histórico*. México: Siglo XXI Editores.

Schillagi, Carolina (2011). “Problemas públicos, casos resonantes y escándalos”. *Polis* 30, <http://polis.revues.org/2277>

Valcarce, F. L. (2005). “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”. *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, (12), 11.

## DOCUMENTOS

Asociación de Peatones de Quito (2008). Estatutos de conformación.

Quito para Todos, Colectivo Ciudadano (2008). Memoria histórica, archivo digital.

El Comercio/ Archivo PUCE, 1960, 1970, 2000-2013

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Resolución Municipal A008, del 8 de marzo del 2010

Últimas Noticias/ Fondo CCE, entre 1938 y 2000 (1938, 1940, 1945, 1946, 1950, 1955, 1960, 1964, 1968, 1970, 1976, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000)

Archivo de medios de la APQ

## **ENTREVISTAS**

Coordinadores QPT 2003-2007, 16-02-2015

Ex director de la Corpaire, Jorge Oviedo, 20-08-2015

Miembros de la Asociación de Peatones de Quito, 20-04-2015; 14-07-2015; 13-08-2015

Miembros actuales de la Asociación de Peatones de Quito:

Alexander Naranjo Márquez

Alicia Picón

Diego Hurtado Vásquez

Juan Pablo Rosales Carrasco (coordinador 2013-2017)

Karina Gallegos Pérez (coordinadora 2008-2012)

Mauricio Alvarado (miembro incorporado en 2015)

## **INFORMES, PLANES, CENSOS**

Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1962). Segundo censo de población y primer censo de vivienda: República del Ecuador. Tomo I. Quito

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2009). Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito 2009-2025. Disponible en <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/39698.pdf>

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Secretaría de Movilidad. (2014). Diagnóstico de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito para el Plan Metropolitano de Desarrollo Territorial. Disponible en <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/wp-content/uploads/documentos/pdf/diagnosticomovilidad.pdf>

Organización Mundial de la Salud. (2009). Primer Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial. Disponible en <http://www.ecuador-vial.com/siniestralidad-vial-en-el-ecuador>

## **PÁGINAS WEB**

Asociación de Peatones de Quito. Disponible en [www.peatones.org](http://www.peatones.org) y [www.youtube.com/orgullosospeatones](http://www.youtube.com/orgullosospeatones)

Luchemos por la vida (s/f). *Peatones seguros e Informe "Caminar con seguridad" de la OMS*, recuperado el 6 de febrero del 2015 disponible en <http://www.luchemos.org.ar/es/sabermas/contenidos-por-tema/peatones-seguros>

Quito para Todos, registro del primer Día sin Auto en Quito. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=veEAAgVan7o>

Portal web “Ciudadanía Informada”, disponible en <http://www.ciudadaniainformada.com/>

Diccionario de la RAE, disponible en <http://www.rae.es>

## INDICE DE SIGLAS

APQ	Asociación de Peatones de Quito
CORPAIRE	Corporación para el Manejo del Aire de Quito
EMMOP	Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
OMS	Organización Mundial de la Salud
RAE	Real Academia de la Lengua Española

**ANEXO 1**  
**ALCALDES DE QUITO 1946-2014**

<b>NOMBRE</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Jacinto Jijón y Caamaño	1946-1947	Conservador	Elegido por votación popular
Alfonso Pérez Pallares	1948-1949	Liberal	Elegido por votación popular
José Ricardo Chiriboga Villagómez	1949-1951	Liberal	Elegido por votación popular
Rafael León Larrea	1952-1954	Conservador	Elegido por votación popular
Carlos Andrade Marín	1955-1959	Liberal	Elegido por votación popular
Julio Moreno Espinoza	1959-1962	Liberal	Elegido por votación popular
Jorge Vallarino Donoso	1962-1963	Conservador	Elegido por votación popular
Gonzalo Pérez Bustamante	1963-1965	---	Designado por la Junta Militar del 63
Luis Román Pérez	1965-1966	---	Designado por la Junta Militar del 63
Luis Pallares Zaldumbide	1966-1967	---	Designado por la Junta Militar del 63
Jaime del Castillo Álvarez	1967-1970	Liberal	Elegido por votación popular
Sixto Durán Ballén	1970-1978	Social Cristiano	Elegido por votación popular Ratificado por Guillermo Rodríguez Lara en 1974
Alberto Donoso Darquea	1978-1978	---	Designado por el Consejo Supremo de Gobierno
Álvaro Pérez	1978-1982	Liberal	Elegido por votación popular
Luis Andrade Nieto	1982-1984	---	Sucesión
Gustavo Herdoíza	1984-1988	Velasquista; Partido Demócrata	Elegido por votación popular
Rodrigo Paz	1988-1992	Democracia Popular	Elegido por votación popular
Jamil Mahuad	1992-1998	Democracia Popular	Elegido por votación popular
Roque Sevilla	1998-2000	Democracia Popular	Sucesión
Paco Moncayo	2000-2009	Izquierda	Elegido por votación popular

		Democrática	
Andrés Vallejo	Enero a julio del 2009	Izquierda Democrática	Sucesión
Augusto Barrera	2009-2014	Movimiento PAÍS	Elegido por votación popular
Mauricio Rodas	2014-2019	Movimiento SUMA, en alianza con movimiento VIVE	Elegido por votación popular

## ANEXO 2 ANEXOS METODOLÓGICOS

a. Matriz para procesamiento de fuentes hemerográficas de los periódicos Últimas Noticias  
1938-2012 y El Comercio 1970, 2000-2012

Medio, fecha, página	Titular	Marco/ contexto político/ tendencias	Situación /problema	Actores/ protagonistas	Acción/reacción desde los actores (declaraciones, respuestas, acciones colectivas, convocatorias, invitaciones)	Respuesta estatal	Desenlace: receptividad en medios, respuesta ciudadana; reacciones

b. Cuestionarios y actores para entrevistas:

*Actores para entrevistas Capítulo 3:*

- Coordinadores de la APQ, 2008-2013
- Miembros activos de la APQ

Entrevistas semiestructuradas. Guía:

1. ¿Cuáles son las motivaciones para iniciar con la organización?
2. ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta el peatón en Quito?
3. ¿Cuáles fueron las propuestas concretas de la organización para responder a las demandas/problemas del peatón?
4. ¿En qué medios y qué estrategias mantuvieron para visibilizarse como organización?
5. ¿Cuál fue la reacción de la ciudadanía?
6. ¿Cuál fue la respuesta de las autoridades?

- Funcionarios vinculados a movilidad y planificación del Municipio de Quito, entre el 2003 y el 2013: ex director de Corpaire

Entrevistas semiestructuradas. Guía:

7. ¿Es el peatón un actor incluido en la planificación de la ciudad?
8. ¿Se considera que el peatón como actor de la movilidad enfrenta conflictos/problemas de movilidad?
9. ¿Cuáles han sido en concreto las respuestas institucionales frente a los problemas del peatón?

10. ¿Cuál ha sido la relación con las organizaciones pro peatón de Quito?
  11. ¿Cuáles han sido las estrategias para vincularse con estas organizaciones y generar respuestas a la ciudadanía?
- c. Grupo focal con peatones, un grupo de 5 personas:
1. ¿Cuál consideran que es el estado de la movilidad en Quito?
  2. ¿Los principales problemas cuáles son?
  3. ¿Qué pasa con los autos?
  4. ¿Cómo se pueden resolver esos conflictos?
- d. Grupo focal con conductores de automóvil, un grupo de 5 personas
12. ¿Cuál consideran que es el estado de la movilidad en Quito?
  13. ¿Los principales problemas cuáles son?
  14. ¿Qué pasa con el peatón?
  15. ¿Cómo se pueden resolver esos conflictos?
- e. Actas de asambleas de la APQ
- f. Base de medios impresos de la organización; entrevistas en audio y video
- g. Materiales producidos: cartillas, audios de programas radiales, videos, boletines de prensa