

LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes>

Edición N.º 21

ISSN 1798-6431

Marzo 2017

ENSAYO

¿Hacia una movilidad sustentable? Desafíos de las políticas de reordenamiento del transporte público en Latinoamérica. El caso de Lima

Herramientas para la comprensión de acciones colectivas que propenden por una transición agroecológica

La sustentabilidad de las huertas urbanas y periurbanas con base agroecológica: el caso de Quito

El universo discursivo político del tema de la movilidad, Quito 2010-2014



Créditos

FLACSO Sede Ecuador

Director

Dr. Juan Ponce

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/index>

Director general

Dr. Nicolás Cuvi, FLACSO Ecuador

Editor

MSc. Liosday Landaburo, FLACSO Ecuador

Consejo editorial

Ph.D. Eduardo Bedoya, Pontificia Universidad Católica del Perú

Dr. Teodoro Bustamante, FLACSO Ecuador

Dr. Guillermo Castro, Fundación Ciudad del Saber, Panamá

Dr. Mauricio Folchi, Universidad de Chile, Chile

Dr. Wilson Picado Umaña, Universidad Nacional de Costa Rica

Comité científico

Dra. Ivette Vallejo, FLACSO Ecuador

Dra. María Cristina Vallejo, FLACSO Ecuador

Econ. Alberto Acosta, FLACSO Ecuador

Dr. Arturo Argueta, Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Pere Ariza, Universidad de las Américas (UDLA) Ecuador

Dr. Guillaume Fontaine, FLACSO Ecuador

MSc. Andrea Gómez, FLACSO Ecuador

Dra. Anita Krainer, FLACSO Ecuador

Colaboraron en este número

Alfonso Iracheta, Ana Cristina Torres, Daniela Oleas, Luis Tapia, Pablo Andrade, Pedro Alarcón.

Portada

“Al Trabajo en Bici”. Carlos Pozo / Cancillería del Ecuador. Foto tomada de:
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Puerto_para_bicicletas,_bulevar_Naciones_Unidas_\(Quito\).jpg?uselang=es](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Puerto_para_bicicletas,_bulevar_Naciones_Unidas_(Quito).jpg?uselang=es).

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales es un espacio abierto a diferentes formas de pensar los temas socioambientales. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.

Letras Verdes está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- ASI, Advanced Sciences Index. Base de datos.
- BIBLAT, Bibliografía Latinoamericana en revistas de investigación científica y social. Portal especializado en revistas científicas y académicas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DOAJ, Directory of Open Access Journals. Directorio.
- EBSCOhost Online Research Databases. Base de datos de investigación.
- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Master Journal List de Thomson Reuters. Índice de referencias.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.
- INFOBASE INDEX. Base de datos.
- JournalTOCS. Base de datos.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
PBX: (593-2) 294 6800, ext. 3673
Fax: (593-2) 294 6803
www.flacsoandes.edu.ec/revistas/
letrasverdes@flacso.edu.ec
Quito, Ecuador



Tabla de contenidos

EDITORIAL

<i>Letras Verdes</i> y los estudios socioambientales Nicolás Cuvi	1-2
--	-----

ENSAYO

¿Hacia una movilidad sustentable? Desafíos de las políticas de reordenamiento del transporte público en Latinoamérica. El caso de Lima Esteban Poole Fuller	4-31
El universo discursivo político del tema de la movilidad, Quito 2010-2014 Madeleine Arenivar	32-48
Herramientas para la comprensión de acciones colectivas que propenden a una transición agroecológica Natalia Pinzón López	49-67
La sustentabilidad de las huertas urbanas y periurbanas con base agroecológica: el caso de Quito Catalina Clavijo Palacios y Nicolás Cuvi	68-91

ACTUALIDAD

Geopolítica de la biodiversidad: el caso de las patentes de invención en Colombia 1993-2014 Jorge Alberto López Guzmán	92-108
---	--------

El universo discursivo político del tema de la movilidad, Quito 2010-2014

Mobility in the universe of political discourse, Quito 2010-2014

Madeleine Arenivar

Madeleine Arenivar (Estados Unidos y Ecuador), egresada de la Maestría en Comunicación de FLACSO Sede Ecuador. mfarenivar@gmail.com

Fecha de recepción: 25 de septiembre de 2016.

Fecha de aceptación: 11 de enero de 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/letrasverdes.21.2017.2443>

Resumen

A nivel internacional existe una tendencia creciente de imponer un nuevo modelo de movilidad, basado en las ideas del público complejo, la meta de mayor acceso y la sostenibilidad; en vez de las ideas del viejo modelo del público de individuos, la meta de rapidez y la expansión del consumo. El intento de cambiar el paradigma de la movilidad implica una lucha para la opinión pública y los términos del debate por los actores políticos. Este artículo busca entender, a través de los conceptos de la teoría del institucionalismo discursivo, cómo el discurso comunicativo del municipio de Quito del período 2010-2014 demuestra un avance hacía la incorporación gradual de las ideas del nuevo modelo de la movilidad dentro del discurso oficial.

Palabras clave: movilidad alternativa; discurso político; institucionalismo discursivo; gobiernos locales; opinión pública.

Abstract

There is a growing international tendency to impose a new model of mobility, based on the idea of the public as a complex entity, the goal of increased access and future

sustainability instead of the old model with its ideas of a public composed of individuals, the goal of speed and increasing consumption. This attempt to change the mobility paradigm implies a fight for public opinion and the terms of the debate by political actors. This article seeks to understand, through the concepts proposed by the theory of discursive institutionalism, how the communicative discourse of the city of Quito in the period 2010-2014 shows an advance towards the gradual incorporation of the ideas of the new mobility model into the official discourse.

Keywords: Alternative mobility; political discourse; discursive institutionalism; local governments; public opinion.

Introducción

Con la institucionalización de una red de ciclovías y el servicio de bicicletas públicas, el municipio de Quito está siguiendo una tendencia actual de ciudades que implementan políticas públicas que promueven la institucionalización de la bicicleta como parte del sistema de transporte urbano. Esta tendencia incluye ciudades como Bogotá, Ciudad de México, París, Chicago, Nueva York y Londres, entre otras. En Quito esta tendencia se manifiesta desde la inauguración del Ciclopaseo dominical en el año 2003 e incluye la red de ciclovías, inaugurada en el año 2004, y el sistema de bicicletas públicas BiciQuito, que funciona desde el año 2012. Estas medidas han sido impulsadas en todos los casos por grupos sociales movilizados que se organizan alrededor del tema del ciclismo.

La planificación y el desarrollo de las ciudades no responden a criterios objetivos sino al “conjunto de fuerzas e intereses” que incluye al sistema político y económico, la ideología y las acciones del estado, el sector privado, y los individuos y sus formas de organización (Alcântara Vasconcellos, 2010: 21). En América Latina en general, y en Quito en particular, a lo largo del siglo XX el transporte motorizado, con su capacidad de cubrir espacios geográficos grandes con rapidez, fue promovido no solo como herramienta de desplazamiento sino como motor del desarrollo y de la modernización. Sobre la base a esta idea la planificación urbana se concentra en mejorar

la rapidez del flujo del tráfico y disminuir el tiempo de viaje promedio, por medio de la ejecución de proyectos de infraestructura de gran escala que toman en cuenta solo los usuarios del transporte motorizado y sobre todo los que viajan en su auto privado (Rodrigue, Comtois y Slack, 2013). En los últimos 20 años, actores tales como grupos sociales, organismos internacionales y administraciones municipales han impulsado otras definiciones de la movilidad sobre la base del acceso a los servicios y destinos – sobre todo para poblaciones vulnerables y de escasos recursos para quienes la movilización es más difícil (ONU-Habitat, 2013)– y al desarrollo sustentable, que intenta tomar en cuenta la calidad del ambiente tanto ahora como en el futuro (Gordón, 2012).

Estas redefiniciones desafían a la “problemática dominante” de la movilidad – que determina cuáles preguntas se hacen y qué problemas se consideran– para contraponer nuevas ideas al modelo vigente de la movilidad. Al fondo, quieren cambiar lo que es posible y pensable en nuestras ciudades. Implican retos de planificación y construcción de infraestructura pero también del imaginario de la ciudad y de la opinión pública. Un intento de redefinición de los términos del debate es desde ya también una lucha para la opinión pública, aunque no busque incidir en las opiniones tomadas por los individuos y los grupos, sino que a través de una renegociación de los significados se cambian las preguntas que se hacen.

La definición de la movilidad como lucha política

El discurso y el debate político requieren de un consenso sobre el “universo discursivo”–las palabras que se pueden usar en el discurso político y sus significados– que entonces define lo que es pensable e impensable en el ámbito político (Crespi, 2000). Desde el mismo campo político se definen los límites del universo del discurso político y se ofrecen “los instrumentos de percepción y de expresión” posibles (Bourdieu, Poupeau y Caron, 2001: 65). Por lo tanto la lucha política es, además de una lucha por el poder político, una lucha por el monopolio de imponer una visión y división legítimas del mundo social, una forma de hacer ver y creer. Los actores políticos luchan para impulsar sus consignas en el universo discursivo para que ganen fuerza

movilizadora como “ideas-fuerza”, logren ser dominantes, y así comprueban su poder político (Bourdieu, Poupeau y Caron, 2001).

Se ha visto que desde las instituciones del Municipio de Quito se ha realizado una lucha progresiva y gradual en el campo político para insertar nuevos temas en el área de movilidad y cambiar los términos del debate, incluyendo a problemáticas como el interés público (Chauvin, 2007), la sostenibilidad y accesibilidad (Gordón, 2012) y la movilidad no-motorizado (Oleas Mogollón y Albornoz, 2016). Políticas que implementan límites sobre vehículos privados (como prohibiciones de estacionamiento en el espacio público o normas de emisiones vehiculares), o que otorgan espacio público a modos de transporte colectivos (como el Trolebus, la Ecovía y el Metrobus Q), se basan en una definición de la movilidad que toma en cuenta no solo el flujo de tráfico de vehículos privados sino también las necesidades de movilidad de otros individuos. De este modo, se despliega una lucha para formar una fuerza social que impulse estas ideas para mantener y aumentar la legitimidad de su proyecto político.

El institucionalismo discursivo nos ofrece herramientas teóricas para observar la dinámica dialéctica entre, por un lado, cómo los actores en las instituciones sociales intentan afectar la opinión pública y las opiniones individuales; y por otro lado, cómo las opiniones individuales se canalizan en acciones colectivas que alcanzan las instituciones (Schmidt, 2008). El institucionalismo discursivo considera las ideas del discurso político desde las políticas específicas, que abordan soluciones puntuales, los programas o paradigmas que sustentan las políticas y definen cuáles son los problemas, y las filosofías, sentimientos comunes y visiones del mundo que subyacen en la sociedad, que normalmente quedan invisibles y raramente se cuestionan (Schmidt, 2008). Un verdadero cambio discursivo llega a afectar a los tres niveles.

Las políticas sobre el uso de la bicicleta plantean un problema o paradigma diferente sobre la movilidad, promoviendo un cambio en la concepción pública del tema, y luego de suficiente tiempo, en la visión de la ciudad. Este tipo de cambio no se realiza como resultado de las ideas en sí, sino como resultado del “proceso discursivo”: “Cuándo, dónde, cómo y por quién fue dicho” (Caldera Ortega, 2012: 64), lo que se puede resumir como “la representación de las ideas” (Schmidt, 2008: 305, traducciones

mías). El discurso en este sentido no solo refiere a lo dicho sino también a lo hecho: es todo lo que representa la visión del mundo que se quiere movilizar como idea-fuerza legítima. Por lo tanto, hay que buscar el discurso político institucional sobre la movilidad no solo en lo que los actores políticos dicen sino en el “proyecto político” promovido, que incluye discursos públicos, proyectos emprendidos, planificación realizada y ordenanzas aprobadas (Caldera Ortega, 2012).

Conceptos claves en la disputa

La disputa política y social sobre la consigna de la movilidad en Quito se puede cristalizar en torno a algunos conceptos clave. El debate actual en Quito, como en muchas ciudades, gira alrededor del intento de imponer una “nueva” concepción de la movilidad en lugar del viejo modelo. Los cambios principales de este nuevo modelo se radican en las cuestiones sobre: ¿cuál es el público involucrado en el tema de la movilidad? ¿cuál es la prioridad de la movilidad? y ¿cómo debe ser la economía de la movilidad? Las respuestas a cada una de estas preguntas forman las ideas *cognitivas*, que demuestran las ideas sobre lo que hay y lo que hay que hacer en el área de la movilidad. Detrás de cada una de aquellas existe una idea *normativa*, una idea más al fondo de la sociedad que valora, que dice lo que está bueno o malo de lo que hay y lo que se debe hacer según los principios y fundamentos de la sociedad. Las dos son necesarias para la legitimación de un proyecto político: “Los mensajes tienen que convencer en términos cognitivos (justificables) y persuadir en términos normativos (apropiados y/o legítimos)” (Schmidt, 2008: 313).

El viejo modelo de la movilidad toma en cuenta un público de individuos con ciertos intereses; por ende, la necesidad de la movilidad deriva de la necesidad individual de moverse de un punto al otro (Banister, 2008). Implica una sociedad en que el público es el conjunto de individuos privados con intereses diversos, del cual algunos intereses e individuos tienen más poder y por lo tanto, más consideración en asuntos públicos que otros. Este primer concepto remite al segundo, cuando la prioridad de la movilidad es lo que beneficia a los individuos del público que exigen más consideración a sus problemas. De hecho, es facilitar el flujo de esos individuos en sus autos privados. Esta idea se construye sobre la base de la idea normativa de que la movilidad equivale a

movimiento o la capacidad de cubrir más espacio geográfico en menos tiempo (Banister, 2011). En el tercer concepto, la relación de la movilidad con la economía, el viejo modelo prioriza el transporte que produce mayor consumo económico como motor del desarrollo económico de la ciudad o del país. El aumento en el parque automotor, por ejemplo, significa nada más ni nada menos que mayor crecimiento económico y poder adquisitivo de la población. Esta idea de la movilidad se funda en una sociedad que piensa en el crecimiento económico como el mejor motor para llegar al futuro (Unceta, 2012).

En cambio, el nuevo modelo de la movilidad propone diferentes ideas cognitivas y al fondo un cambio en las ideas normativas de la sociedad. El público involucrado comprende no solo todos los individuos de la sociedad, sino sus interacciones e interrelaciones complejas. La necesidad de la movilidad no es una necesidad individual, sino social, en función de la manera en que construimos nuestras sociedades urbanas. Este modelo de movilidad prioriza el acceso de toda la población a diferentes modos de transporte para satisfacer las necesidades sociales. Se basa en un cambio de perspectiva que no solo valora la rapidez, sino a veces propone la disminución de la velocidad del tráfico para mejorar la accesibilidad y la integración de las personas con los modos de transporte (Banister, 2008). Este modelo presta más atención a los modos de transporte no-motorizados —el peatón y el ciclista— de un lado por su vulnerabilidad dentro del sistema de transporte, pero por otro, por el hecho de que usan menos recursos tanto energéticos como económicos en sus recorridos. Por lo tanto, tienen menos impacto negativo en el ambiente de la ciudad y en las necesidades económicas de las personas. Esta idea se basa en un cambio radical en la manera de ver el futuro de la ciudad, en una concepción que piensa en la relación que tiene la sociedad con el medioambiente y que premia la sostenibilidad como principio fundamental para construir el futuro (Gordón, 2012). Estas ideas cognitivas y normativas están resumidas en la tabla 1. En este artículo esperamos identificar las ideas políticas sobre la movilidad en Quito en el periodo 2010-2014, para lo cual partimos del discurso oficial de la alcaldía, tanto en los discursos como en los hechos. El análisis también busca revelar si esas ideas forman una comunicación integral hacia el público sobre cómo es y debe ser la ciudad, con el poder de dividir y constituir grupos sociales.

Metodología

Para entender la manera en que los actores políticos del Municipio de Quito han impulsado cierta definición de la movilidad para incidir en el universo discursivo de la opinión pública, este estudio analiza tres documentos que manifiestan una comunicación a la ciudad sobre este tema, y dos entrevistas con informantes clave del Municipio de Quito del periodo 2010-2014. Los informantes clave seleccionados son el Dr. Augusto Barrera Guarderas, alcalde de Quito de 2009-2014; y el Ing. Carlos Páez Pérez, secretario de la Movilidad de 2009-2014 y actual concejal del municipio de Quito (Augusto Barrera Guarderas, 2014, entrevista; Carlos Páez Pérez, 2014, entrevista). Estos informantes tuvieron roles importantes en definir y gestionar el concepto de la movilidad y las políticas relacionadas durante el periodo del estudio.

Los documentos analizados fueron seleccionados para mirar una gama amplia de lo que se ha dicho y hecho desde la institucionalidad del municipio. El primer documento es el discurso que dio el alcalde Augusto Barrera el 6 de diciembre del 2013, en un evento oficial para la conmemoración de la fundación de la ciudad de Quito (en adelante, “Fiestas de Quito”) (Barrera Guarderas, 2013). Demuestra las ideas cognitivas sobre la movilidad que la administración había manejado, pero también las ideas normativas que subyacen desde su ideología política de la ciudad. Como la última celebración a gran escala del municipio antes de las elecciones del 2014, el discurso se desarrolla como una rendición de cuentas informal o un recordatorio de logros durante la administración. Por lo tanto, muestra cómo querían conmemorar la administración y sobre cuáles ideas cognitivas se gestionaron el municipio.

El segundo documento analizado es el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022 (en adelante, PMOT 2012) (Barrera Guarderas y Novillo Rameix, 2012b). Este documento ha sido seleccionado por su carácter de reglamento superior que define las áreas de interés y políticas de prioridad a seguir durante el periodo. Establece la norma superior para el planeamiento territorial de todo el distrito metropolitano –el marco en el cual deben entrar las políticas y obras emprendidas por el municipio– y así es el documento que aterriza los principios ideológicos de la administración sobre la gestión sustantiva del territorio.

Tabla 1: Ideas cognitivas y normativas en conflicto en el concepto de la movilidad¹

Concepto	Ideas cognitivas	Ideas normativas
El público de la movilidad	La movilidad es un asunto de individuos privados	El público es el conjunto de individuos privados con intereses diversos
	La movilidad es un asunto de necesidad pública	El público es el conjunto de interrelaciones complejas entre individuos, colectivos e instituciones
La prioridad de la movilidad	Hay que dar prioridad a la infraestructura que facilita el flujo de autos	El propósito de la movilidad debe ser la capacidad de cubrir el espacio geográfico de la ciudad más rápidamente
	Hay que dar prioridad a la infraestructura que mejora el acceso a varios modos de transporte para todas las personas de la ciudad	El propósito de la movilidad debe ser que la mayor cantidad de personas puedan acceder a los destinos, las actividades y los servicios necesarios
La economía de la movilidad	Priman los modos de transporte que aumentan el consumo económico y contribuyen al desarrollo del mercado económico del país	Lo importante es impulsar el desarrollo económico actual
	Prima el transporte que consume menos recursos tanto en su construcción como en su manejo diario	Lo importante es preservar el medioambiente y generar relaciones más sustentables con el entorno natural para futuras generaciones

Fuente: Elaboración propia.

El tercer documento analizado es la presentación de la campaña comunicacional “Vamos seguros a clases” realizada por el alcalde Barrera en una rueda de prensa en agosto 2013 (en adelante, “Vamos seguros”) (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2013). La campaña fue diseñada e implementada con anterioridad a la entrada a clases de los colegios de Quito del año 2013, con la intención de señalar al transporte escolar y los estudiantes como actores importantes y especiales dentro del sistema de

¹ Estas categorías de análisis han sido desarrolladas a partir de 1) análisis de las consignas de la movilidad en disputa en la planificación urbana en general y en América Latina en particular (Alcántara Vasconcellos, 2010; Banister, 2008; ONU-Hábitat, 2013), 2) análisis previos de las luchas políticas sobre la movilidad en Quito (Chauvin, 2007; Gordón, 2012; Puga Cevallos, 2014), 3) aportes de informantes claves del municipio de Quito (Augusto Barrera Guarderas, 2014, entrevista; Carlos Páez Pérez, 2014, entrevista).

transporte y de sensibilizar tanto a los choferes escolares como a toda la población sobre la importancia de comportarse con respecto en las vías (Carlos Páez Pérez, 2014, entrevista). Los mensajes y materiales de la campaña, mostrados en esta presentación, fueron diseminados para el público general a través de vallas publicitarias, pautas en radio y televisión, etiquetas en los buses escolares y volantes informativos.

Los tres documentos se analizaron con la ayuda de la tabla 1 para identificar tanto las ideas cognitivas qué dicen, qué hay y qué hay que hacer, como las ideas normativas, que valoran las acciones propuestas según los principios sociales evocados o que dicen qué se debe hacer. La incidencia de estas ideas fue analizada cuantitativamente, con un conteo de cuántas veces cada idea aparece dentro de cada documento, y cualitativamente, tomando en cuenta la manera en que se presenta cada idea y el contexto en que se presenta.

Resultados

Resultados de entrevistas con informantes clave. Un nuevo modelo.

Los dos informantes clave destacaron su intento de instalar un “nuevo modelo de la movilidad” en la gestión urbana (Carlos Páez Pérez, 2014, entrevista), lo que implicaba una “transformación sustantiva de los presupuestos, los conceptos y la política general” acerca de la movilidad (Augusto Barrera Guarderas, 2014, entrevista). Así reconocieron que su meta era un cambio discursivo— un cambio en la opinión pública que radicaba en el paradigma vigente y la visión del mundo del público.

Los entrevistados señalaron que en su gestión al frente del municipio cambiaron el enfoque de la política sobre movilidad para no concentrarse en la rapidez del flujo del tráfico sino en acercar los destinos y los servicios a la gente y reducir las necesidades de desplazamiento. Barrera añadió que este nuevo modelo de la movilidad toma como prioridad la seguridad de las personas y no la velocidad del tráfico, lo que se evidencia en la disminución de la tasa de muertos por accidentes de tránsito durante el periodo 2009-2013. Desde estos principios trataron a la movilidad no como un problema individual, de cómo una persona puede moverse más rápido entre su casa y su destino, sino de una necesidad pública. Tomaban una visión amplia de la cuestión que considera

la movilidad como resultado de la organización del territorio en la ciudad. Por lo tanto, incluían en su definición de políticas de movilidad las políticas que fomentan una ciudad policéntrica, compacta y densificada y no solamente las políticas sobre transporte y vías.

Para implementar este nuevo modelo de la movilidad privilegiaron modos colectivos de transporte, sobre todo el transporte público y no-motorizado, en vez de otorgar más espacio y prioridad al auto privado. Destacaron tanto las políticas implementadas para restringir el uso del auto privado como las obras realizadas para mejorar la oferta del transporte público y colectivo. En particular, Barrera señalaba que este posicionamiento surgió no solo desde un punto de vista técnico acerca de la saturación vial sino de una creencia en el poder del transporte público de romper con la fragmentación del espacio de la ciudad y de crear igualdad social, una idea normativa fuerte sobre cómo debe ser la ciudad y qué tipo de ciudad es bueno. Tanto Páez como Barrera señalaban como un logro importante el haber puesto en la agenda pública el tema de la movilidad no-motorizada (sobre todo lo relacionado con el uso de la bicicleta), y más allá, una concepción de la movilidad que no se centra en la congestión de las vías como problema único y universal.

Los dos entrevistados presentaron su posición como un esfuerzo desde la institucionalidad para cambiar el viejo modelo de movilidad por un nuevo modelo enfocado en la seguridad y el acceso. Reconocieron que la lucha política en que se involucraban era sobre todo una lucha discursiva de conceptos sobre quiénes son considerados como actores de la movilidad y cuáles son los problemas. Eran conscientes de las dificultades de esta lucha por la opinión pública, y de las otras fuerzas que interceden para mantener el *statu quo*.

Resultados del análisis de documentos. ¿Un modelo mixto?

Para ver en qué medida el nuevo modelo de movilidad se ha concretado en las manifestaciones institucionales hacia el público realizamos el análisis de los documentos escogidos, organizados aquí en torno a los tres conceptos del modelo de la movilidad en disputa, reseñados en la tabla 1.

Sobre el público de la movilidad

Los tres documentos analizados expresan claramente la idea del público compuesto de interacciones complejas que tiene que ser entendido integralmente; sostienen estas ideas del nuevo modelo en un 84%. Tanto la idea cognitiva, que la movilidad es un asunto de necesidad pública que tiene que ser gestionado para el bien público, como la idea normativa sobre la composición del público, están presentes en cantidades iguales (48% cognitiva y 52% normativa en este tema).

Se referencia la idea de recuperar o preservar el “bien común”. En Fiestas de Quito, el alcalde Barrera contrasta directamente las dos ideas de un público de individuos privados con intereses privados y de un público formado por un proceso colectivo, cuyo interés es el “bien común”. También a través de la campaña “Vamos seguros” se referencia la colectividad como principio dominante desde el título de la campaña, que invoca al colectivo con la exhortación “Vamos”. Afirma que proteger a los vulnerables –en este caso los estudiantes– beneficia a todos.

Además, en el PMOT 2012, como en “Vamos seguros” se hace referencia a la construcción participativa de la movilidad. “Vamos seguros” incluye medidas de participación ciudadana concretas, que involucran a los ciudadanos en la planificación e implementación de medidas de seguridad vial. También señala el número y diversidad de las instituciones que participan en esta iniciativa, desde instituciones municipales hasta ministerios nacionales, como indicador del carácter participativo y público. De la misma manera el PMOT 2012 señala una y otra vez los procesos participativos que se realizaron para el desarrollo del Plan. Destaca que aunque es el municipio el que tiene la función de gestionar este tipo de planificación, es un proceso que considera métodos participativos para responder a las necesidades de este colectivo complejo que es el público.

Sobre la prioridad de la movilidad

De los tres conceptos del modelo de la movilidad, el concepto de lo que es y lo que debe ser la prioridad de la movilidad es el más presente tanto en el discurso “Fiestas de Quito” como en el PMOT 2012; también es un concepto fuerte en “Vamos seguros”. Se

ve que es un concepto muy importante en la política que se aplicó en Quito en ese periodo. En los tres documentos hay un peso mayor de las ideas cognitivas acerca de este concepto que en las ideas normativas – de las ideas invocadas para este concepto, “Fiestas de Quito” tiene 82% ideas cognitivas y el PMOT 2012 tiene 67%–, lo que demuestra que es un concepto que está siendo debatido en el nivel de “lo que hay que hacer” y no tanto en el nivel más profundo de los valores y principios.

Tanto en el PMOT 2012 como en “Vamos seguros” se otorga más peso a la idea de que la prioridad de la movilidad es el acceso para todos. Pero en “Fiestas de Quito”, esta idea y la que prioriza la rapidez y el recorrido geográfico del flujo del tráfico están presentes parejamente, en un 55% y 45%, respectivamente. Por un lado, por la función que tuvo este discurso como rendición de cuentas no-oficial antes de empezar la etapa de campaña electoral, resultó que en el recuento de las obras realizadas y planificadas durante la administración, se destacó tanto obras viales y grandes proyectos de infraestructura vial como las obras de transporte público y de movilidad no-motorizada. Por otro lado, el discurso pronunciado casi al final del mandato del alcalde Barrera, después de casi cuatro años al frente del gobierno local, señala una ambivalencia frente a la opinión pública en este tema. Demuestra una duda sobre la fuerza movilizadora del nuevo modelo de movilidad basado en el acceso para todos y el retorno a la idea vieja establecida, del progreso por medio de grandes proyectos de infraestructura que mejoran la rapidez vial.

En el PMOT 2012, el 79% de las menciones de la prioridad de la movilidad se enfocan en el acceso. Plantea el acceso para todos –a las necesidades básicas, a los bienes y servicios que ofrece la ciudad– como una función fundamental de la planificación urbana y el desarrollo de la ciudad moderna. Por lo tanto plantea como fin básico del ordenamiento del territorio, el “acercar los servicios” y “disminuir los desplazamientos” a partir de un mejor uso del suelo urbano. Desde este punto de vista, propone un cambio fuerte de idea normativa desde el paradigma anterior, que implica un cambio de valores y de comportamientos.

Plantea los retos de “desestimular” el uso del vehículo particular y “contrarrestar” el uso inequitativo del espacio público, que presume una situación actual

desigual y, luego, medidas y políticas que lo corregirán. Se enfrenta al modelo de la movilidad limitado al flujo del tráfico para hablar de una cultura de respeto, de transporte colectivo y multimodal. Estas ideas cognitivas sobre cómo se ve el nuevo modelo de la movilidad se basan en una idea normativa de la movilidad como organización, acceso e igualdad.

Pero a pesar del planteamiento fuerte y claro del nuevo modelo de la movilidad, rasgos del viejo modelo permanecen (no solamente en 21% de las menciones de este concepto), sino también en el punto de vista desde el cual el PMOT abarca el problema. El Diagnóstico Territorial sobre la movilidad se enfoca en la “falta de gestión eficiente de los flujos de tráfico”, semaforización y señalización como problema central. Además del énfasis en acercar los destinos, permanece un enfoque en metas como resolver la congestión y cortar el tiempo de los desplazamientos. Aunque el nuevo modelo de movilidad pretende replantear la movilidad con nuevos problemas y nuevos valores que impulsan nuevas metas, el PMOT 2012 sigue promoviendo muchos de los mismos problemas y metas que el modelo anterior.

Esta mezcla de ideas normativas entre el nuevo modelo de movilidad basado en el principio del acceso y el viejo modelo basado en la rapidez persiste a través del PMOT 2012. Aunque pretende promover los modos de transporte no-motorizados y de transporte colectivo, la movilidad no-motorizada queda a lo largo del documento como un plus, un toque añadido al sistema de transporte y no una parte integral de aquello. Esto se ve en la organización del documento y el peso que otorga a ciertos puntos y no a otros: ejemplos incluyen la exclusión de la infraestructura para transporte no-motorizado dentro de las mapas del distrito (Anexo 2) y el espacio mínimo otorgado al transporte no-motorizado dentro de los programas propuestos para orientar políticas. En el nivel práctico, no se demuestra el peso mayor de este tema –tema que en el nivel discursivo se representa como el punto de mayor importancia. Los objetivos de plantear un nuevo modelo pretenden decir al público “lo que hay que hacer” pero sin legitimar el discurso con un peso significativo de acciones concretas (Bourdieu *et al.*, 2001).

De manera similar, en “Fiestas de Quito”, el alcalde Barrera menciona el BiciQuito, pero lo hace desde la perspectiva de un plus o una atracción superficial y no

como una iniciativa integral al sistema del transporte. Tampoco menciona a los peatones como actores de la movilidad. La campaña “Vamos seguros” representa a peatones en su logotipo, pero la campaña en general está dirigida a los buses escolares y al público de individuos que manejan su auto privado, tanto en las imágenes que aparecen en los materiales de comunicación como en la manera en que se ha formulado los mensajes. De nuevo, el peatón y el ciclista no están tomados en cuenta como actores integrales de la movilidad y del sistema de transporte.

Sobre la economía de la movilidad

El consumo de recursos económicos y energéticos en la movilidad es el concepto menos incorporado en los materiales analizados, con solo 16% de las ideas analizadas. Aunque la campaña “Vamos seguros” no incorpora este concepto, “Fiestas de Quito” y el PMOT 2012 plantean la sostenibilidad como un nuevo modelo de vida que subyace al concepto de la movilidad. El PMOT 2012 señala al concepto de “Quito Verde” como una de las orientaciones de la política, concepto que abarca los derechos de la naturaleza y el ambiente e incluye la planificación de áreas verdes, medidas en contra de la contaminación y vulnerabilidad de la población frente al cambio climático. También incluye ideas cognitivas sobre la decisión de priorizar modos de transporte que consuman menos recursos –tanto energéticos como económicos– y reducen el impacto sobre el medioambiente, con ideas normativas sobre la necesidad de considerar los derechos de la naturaleza y pensar en una mejor relación con la naturaleza para el futuro (46% ideas cognitivas y 54% normativas). Este documento posiciona este modelo como dominante, no plantea un conflicto entre este y el modelo viejo basado en el desarrollo económico.

El discurso “Fiestas de Quito” también presenta el nuevo modelo de movilidad con una base fundamental en los principios de la sostenibilidad. Destaca el ahorro de recursos económicos e importaciones como beneficio importante del futuro Metro de Quito, pero al mismo tiempo mezcla ese discurso con expresiones que valoran el desarrollo económico creado por la construcción e instalación de proyectos de infraestructura, como el mismo Metro y los proyectos viales. Incluye las ideas de los modelos viejo (55%) y nuevo (45%) en cantidades iguales. Tanto como en el concepto

anterior, se muestra una ambigüedad respecto de lo que se quiere que escuche el público en este tema.

Conclusiones

En esta investigación, que buscaba entender qué definición de la movilidad propusieron los actores e instituciones políticos del Municipio de Quito en el periodo 2010-2014, miramos por un lado, cómo los actores mismos describen el tema de la movilidad y; por otro, cómo la concepción de la movilidad aparece en los discursos oficiales dirigidos al público. Los dos entrevistados expresaron claramente el nuevo modelo de la movilidad –basado en reconocer al público de la movilidad incorporando a todos los actores y priorizar el acceso y la sostenibilidad– que intentaron impulsar para reemplazar el viejo modelo basado en aumentar los flujos del tráfico para satisfacer a las necesidades individuales. Reconocieron su lucha política como una lucha por la opinión pública y los conceptos.

Sin embargo, a través del análisis de los documentos discursivos, se ve una dificultad en comunicar el nuevo modelo de movilidad desde las instituciones. Las ideas del nuevo modelo sí están presentes, pero siempre mezcladas con las ideas del viejo modelo. El primer concepto del modelo, sobre el público de la movilidad, es el más consistente, posicionando la movilidad como un asunto de necesidad para un público complejo hecho de interrelaciones entre personas, colectivos e instituciones. Esta claridad refleja la historia de esta idea del público en la lucha política para concretar el poder político sobre la movilidad en el nivel municipal desde los años 90 (Chauvin, 2007). Por lo tanto no es sorprendente que sea la idea más asentada en el discurso municipal hasta ahora.

El segundo concepto –sobre qué tipo de movilidad debe ser prioritario– es el más presente en los documentos analizados, indicando que es un tema importante y en disputa. Se ve un intento de cambiar el enfoque y asentar la idea del acceso como fundamento de la movilidad, pero también se ve una dificultad de trasladar ese cambio a lo efectivo, lo real. El tercer concepto, que plantea un cambio del modelo basado en el consumo como motor de la economía a un modelo basado en la sostenibilidad, también

aparecía inestable en el discurso, pero no parece ser un concepto en conflicto por la manera liviana en que aparece. Más bien se presentan las ideas de los dos modelos como complementarios.

Este análisis encuentra una falta de concretización del nuevo modelo de la movilidad en la administración del alcalde Barrera a pesar de las expresiones de los actores políticos sobre el tema. La comunicación de la ciudad desde las instituciones de esta administración muestra un avance incremental en la evolución gradual del tema de la movilidad, que ha estado en progreso desde los años 90, pero el nuevo modelo aun no está asentado en el discurso y la representación de las ideas que surgen desde el municipio.

Referencias

- Alcántara Vasconcellos, Eduardo (2010). *Análisis de la movilidad urbana: Espacio, medio ambiente y equidad*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Banister, David (2008). “The sustainable mobility paradigm”. *Transport Policy*, No. 2, Vol. 15, pp. 73–80. <http://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.005>.
- Banister, David (2011). “The trilogy of distance, speed and time”. *Journal of Transport Geography*, Vol. 19, pp. 950–959. <http://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2010.12.004>.
- Barrera Guarderas, Augusto (2013). *Discurso del Alcalde de Quito Augusto Barrera en la Sesión por la Conmemoración de los 479 años de Quito* [Mp3]. Quito. Disponible en http://www.ivoox.com/06-12-13-discurso-del-alcalde-quito-augusto-barrera-audios-mp3_rf_2622103_1.html (visitado el 9 de febrero del 2015).
- Barrera Guarderas, Augusto y Nathalia Novillo Rameix (2012a). “Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022”. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.
- Barrera Guarderas, Augusto y Nathalia Novillo Rameix (2012b). “Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022”. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.
- Bourdieu, Pierre, Franck Poupeau y Nicolas Caron (2001). *El campo político*. La Paz: Plural editores.
- Caldera Ortega, Alex Ricardo (2012). “Las ideas y el proceso político en las estrategias para hacer frente a la crisis del agua: Dos casos mexicanos”. *Revista de El Colegio de San Luis*, No. 4, Vol. 11, pp. 54–99.
- Carrión, Fernando (1999). “Gobierno de la ciudad y comunicación”. En *La ciudad, escenario de comunicación*, pp. 67–85, Fernando Carrión, editor. Quito: FLACSO,

Sede Ecuador.

Crespi, Irving (2000). *El proceso de opinión pública: Cómo habla la gente*. Barcelona: Editorial Ariel.

Chauvin, Juan Pablo (2007). *Conflictos y gobierno local: El caso del transporte urbano en Quito*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

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

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2013). “Seguros a clases 2013”. Agosto, Quito.

Oleas Mogollón, Daniela y María Belén Albornoz (2016). “La bicicleta y la transformación del espacio público en Quito (2003-2014)”. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, No. 19, pp. 24–44. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.17141/letrasverdes.19.2016.1817>.

ONU-Habitat (2013). “Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos 2013. Resumen Ejecutivo”. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

Puga Cevallos, Elisa Soledad (2014). “Self-organization and urban cycling in Quito: the role and influence of civil society in alternative mobility policies and planning”. Disertación de maestría, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam, The Netherlands.

Rodrigue, Jean-Paul, Claude Comtois y Brian Slack (2013). *The Geography of Transport Systems* (3ra edición). Londres: Routledge.

Schmidt, Vivien A. (2008). “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”. *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 303–326.

Unceta, Koldo (2012). “Crecimiento, Decrecimiento, y Buen Vivir”. En *Construyendo el Buen Vivir. I Encuentro Internacional del Programa de Cooperación Universitaria e Investigacion Científica*, pp. 85–96, Alejandro Guillén García y Mauricio Phélan Casanova, editores. Cuenca, Ecuador: Pydlos Ediciones.

Entrevistas

Barrera Guarderas, Augusto. 11 de noviembre del 2014. Quito, Ecuador.

Páez Pérez, Carlos. 11 de noviembre del 2014. Quito, Ecuador.