

CIVITIC

Revista Interuniversitaria de
Estudios Urbanos de Ecuador



FLACSO
ECUADOR



Revista Interuniversitaria de
Estudios Urbanos de Ecuador

Director

Francisco Enríquez Bermeo

Coordinadora de Edición

María Cecilia Picech (FLACSO Ecuador)

Consejo Editorial

Fernando Carrión Mena (FLACSO Ecuador)

María Augusta Hermida (Universidad de Cuenca)

Carla Hermida (Universidad del Azuay)

Christian Contreras (Universidad Católica de Cuenca)

María Eloísa Velázquez (Universidad Católica Santiago de Guayaquil)

Holger Patricio Cuadrado Torres (Universidad Técnica Particular de Loja)

Valeria Reinoso (Universidad Central del Ecuador)

Karina Borja (Universidad Católica de Quito)

Diana Orellana (Universidad Tecnológica Indoamericana de Ambato)

Andrea Bazarro (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí)

Diseño y diagramación

FLACSO Ecuador, Antonio Mena y Shiti Rivadeneira

Fotografía de portada

Kagai19927/Shutterstock

© De la presente edición FLACSO, Sede Ecuador La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito, Ecuador Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803 www.flacso.edu.ec

ISSN: 2588-0985

Primera Edición: febrero 2018

Cuatrimestral- febrero-junio-octubre

Índice

Editorial	5-7
-----------------	-----

Relatorías

Conversatorio en Plenaria IV

Derecho a la Ciudad	9-14
---------------------------	------

Mishel Gabriela Guillén Arias

La participación ciudadana en el Patrimonio y la realidad de los centros históricos de las ciudades de Quito y Bogotá

Mesa temática 3: eje Patrimonio	15-20
---------------------------------------	-------

Stephanie Cabrera

Actividad complementaria

Mesa de Asociación de municipalidades del Ecuador.....	21-23
--	-------

Dulce Gpe. Cristino García

Documentación y gestión del patrimonio. Lecciones y desafíos contemporáneos

.....	24-29
-------	-------

Daniela Cobo Torres

Detrás de las renovaciones urbanas: implicaciones económicas, sociales y políticas

.....	30-35
-------	-------

Natalia Juca Freire

Economía urbana: Mercados inmobiliarios e injerencia del Estado en los procesos urbanos

.....	36-41
-------	-------

Karla Andrea Alvarado Palacios

Derecho a la ciudad: Derecho al espacio público 42-45
Karla Andrea Alvarado Palacios

¿Cómo gobernar la complejidad urbana? Mesa Plenaria
Gobernabilidad 46-49
Gabriela Bustos

Artículos

Centros Históricos: ¿Es posible y necesario el espacio
residencial en su seno? 51-64
Fernando Carrión M.

Bañados de amarillo 65-70
Pablo Samaniego Ponce

El "otro lado" de la cultura en Quito:
Zona Roja en el epicentro del Centro Histórico 71-78
María Cecilia Picech

Reflexiones sobre la planificación y gestión municipal del
transporte público en Cuenca entre 1999 y 2014 79-87
Carla Hermida

Entrevista

Espacio Público y Ciudadanía en América Latina
Un diálogo con Patricia Ramírez Kuri 89-99
Juan Pablo Pinto y María Cecilia Picech

Referencias Bibliográficas 101-104

Agenda de Actividades 106-110

Convocatoria Revistas, Concursos y Postulaciones 112-114

Artículos

Bañados de amarillo*

Bathed in yellow

Pablo Samaniego Ponce**

Resumen

La decisión del Municipio de Quito de aumentar el número de cupos para el servicio legal de taxis es el tema central de este análisis. En él se presenta una reflexión que, a falta de información completa, se basa en algunas preguntas cuyo propósito es discutir la relevancia de la forma como está organizado el sector, el número de unidades en relación a la población de la ciudad y los argumentos esgrimidos por la autoridad en la Ordenanza que ratificó esa medida, a fin de tener un panorama lo más riguroso posible de los potenciales efectos de la decisión. Con base en esos elementos se concluye que la medida podría beneficiar a los dueños y/o dirigentes de las cooperativas y/o empresas que prestan este servicio y será perjudicial para los conductores pues se prevé un exceso de oferta del servicio que conducirá a un deterioro de sus condiciones laborales.

Palabras clave: Quito - Economía urbana - Transporte público - Política pública - Movilidad.

Abstract

The decision of the Municipality of Quito to increase the number of seats for the legal taxi service is the central topic of this analysis. In the absence of complete information, this analysis is based in some questions with the purpose to discuss the relevance of the way the sector is organized, the number of units in relation to the population of the city and the arguments of the authority in the Ordinance that ratified that measure, in order to have a panorama as rigorous as possible of the potential effects of the decision. Based on this elements, the conclusion is that the measure could benefit the owners and / or leaders of the cooperatives and / or companies that provide this service and will be negative to the drivers, since an excess supply of the service is expected, deteriorating the drivers working conditions.

Keys words: Quito - Urban Economy - Public Transportation - Public Policy - Movility.

* Este artículo fue originalmente publicado en el portal electrónico QUBO, Observatorio Urbano de Quito: <https://www.qubouio.com/single-post/2017/09/20/Bañados-de-amarillo>.

** Maestro en Economía con especialización en política económica y desarrollo. Profesor a tiempo completo de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

E-mail: psamaniego038@puce.edu.ec

La decisión de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, respaldada por su Consejo, de aumentar el cupo para la circulación de más taxis dejó más interrogantes que certezas. Las preguntas se refieren tanto a la viabilidad económica de la medida como al desconocimiento que tenemos en la forma como, en los hechos, está organizado el servicio público.

Tal vez el mejor orden para exponer las inquietudes sea comenzar por el segundo de los dos elementos mencionados. ¿Por qué importa cómo está organizado el servicio de taxis? Varias son las respuestas y de ese abanico escogemos algunas que son fundamentales.

En primer lugar, se desconoce cuál es la estructura de la propiedad de las unidades de transporte, es decir, si es verdad como afirman los respectivos dirigentes que las cooperativas funcionan como tales, es decir, que cada socio tiene una unidad de transporte que él conduce diariamente para prestar el servicio público y de esa manera generar los ingresos para su subsistencia.

Pero, en segundo lugar, puede ser que un número considerable de las cooperativas funcionen de esa manera, pero se podría suponer que otras no lo hacen así. Si ese es el caso, se estaría frente a un problema de uso no apropiado de una figura de organización económica que tiene un tratamiento diferente respecto a cualquier empresa, pues no existe reparto de utilidades para los trabajadores (ya que no existe separación entre capital y trabajo), y los conductores, que no son los propietarios, podrían estar sujetos a indefensión pues los propietarios, amparados en la pertenencia a una cooperativa, no necesariamente estarían cumpliendo con el pago del salario mínimo y la obligatoria afiliación a la seguridad social.

En tercer lugar, tampoco se conoce cuántas empresas, que cumplen todos los requisitos y las obligaciones para ser tales, funcionan en Quito. Si también existen éstas, tendrán distintos costos operativos que las denominadas cooperativas y, por tanto, los beneficios que se obtienen de la tarifa fijada serán distintos. Valdría la pena conocer qué balances son considerados cuando se fijan las tarifas, si las de las cooperativas o las de las empresas.

Ahora bien, y este es el cuarto punto, ¿cuántos de los taxis que tienen permiso de funcionamiento son de propiedad de “pequeños empresarios” – los llamaremos así aunque no sea preciso –, es decir de personas naturales que no forman parte de cooperativas pero que han constituido otro tipo de organizaciones como asociaciones, federaciones, etc.? ¿Cuántos vehículos tienen en circulación cada uno de estos propietarios?

Es necesario que se haga conocer esta información porque es un servicio público¹, además de que con ello se permitirá conocer algunos temas que siempre son candentes en el sector, como los derechos de propiedad. Específicamente, los derechos de propiedad de los permisos de circulación. Si tales permisos son concedidos por la respectiva autoridad municipal, ¿por qué los agremiados de las cooperativas o las personas naturales que tienen esa credencial ofrecen la venta del “cupos”, ¿el permiso se concede al automóvil, al propietario, a la cooperativa o a la empresa? (ver Ilustración 1).

1 La figura que podría amparar a esta forma de organizar la prestación de este servicio es la alianza público-privada. En estos esquemas es necesario que la autoridad reguladora tenga un marco normativo muy fuerte para el cumplimiento de las características que debe brindar el servicio y que la ciudadanía esté informada de esas condiciones.

Si esos permisos son comercializables, los miembros de las cooperativas, las empresas del sector y los propietarios individuales de unidades, el momento en que reciben el permiso de circulación están haciéndose de un activo que es tal porque es un mercado que tiene un número máximo de participantes, de acuerdo a las decisiones de la autoridad competente. La creación de un activo por la sola concesión de un permiso implica que los propietarios de unidades de transporte además del valor del vehículo, cuya depreciación como activo físico debe ser rápida en tanto su uso es intensivo, tienen otro activo cuyo valor dependerá de las condiciones de la oferta y demanda de cupos, en el marco del número total de unidades “legales” fijada por la autoridad competente. Resulta extraño, por decir lo menos, que el permiso de circulación se convierta en un activo negociable; sería algo así como vender el certificado de emisiones de CO₂ que debe tener cada uno de los buses

de transporte urbano o cualquier otro tipo de permiso de funcionamiento municipal.

Antes de seguir con ese tema, pasamos al otro ¿Es viable la medida de incrementar el número de vehículos que prestan el servicio de taxis en una coyuntura en la que, pese a la oposición de los denominados legales y sus gremios, están operando en Quito dos empresas, también sui géneris, que básicamente son una plataforma informática que permite que en tiempo real se emparejen la demanda y la oferta? Hablamos específicamente de Cabify y Uber.

La información sobre el número de taxis que tiene Quito es muy variable. Debido a que no existe una estadística oficial publicada, nos valdremos de la información que se puede obtener de estudios previos y de las notas de prensa que se redactaron cuando se tomó la decisión de ampliar el número de unidades.

Según el Plan Maestro de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito (Paz

Ilustración 1. Venta de taxi y automóvil de la misma marca y año en Quito

The image shows two side-by-side screenshots of online car listings. The left screenshot is from OLX Ecuador, showing a yellow Chevrolet Aveo Emotion listed as a taxi for sale at \$39,500. The right screenshot is from PATIOtuercia, showing a red Chevrolet Aveo Emotion for sale at \$16,000. Both listings include photos of the cars and technical specifications.

Detalle	Valor
Año / Condición	2014 (Usado)
Kilometraje	21000
Gasolina	Gasolina
Transmisión	Mecánica
Marca / Modelo	Chevrolet Aveo
Color	Amarillo

Fuente: <https://quito.olx.com.ec/vendo-taxi-iiid-959922288>

https://ecuador.patiotuerca.com/vehicle/autos-chevrolet-aveo_emotion-quito-2014/701543

Fecha de acceso: 2017-08-31

& Duque, 2015), la ciudad contaba con 14.236 taxis registrados en el MDMQ –suponemos que esa cifra corresponde a 2008 o 2009–, para una población de 2,3 millones de habitantes. Es decir, por cada vehículo de este tipo existían 163 habitantes, cuando se considera como número óptimo 200 (Paz & Duque, 2015); esto implica que para ese año había un exceso de 2.638 unidades, sin considerar a los ilegales.

En 2017, el número de unidades regularizadas en Quito es de 16.024 (Jácome, 2017) y con una población proyectada por el INEC de 2,6 millones de habitantes, se tiene una relación de 165 personas por taxi o 2.803 unidades extra a las consideradas como óptimas. Si a ello se agrega 13.323 taxis informales (Jácome, 2017), el total de unidades en funcionamiento (sin contar con las que operan con Cabify y Uber), llegaría a 29.347; nada más y nada menos que una unidad por cada 90 personas. Sin embargo, la resolución del MDMQ es legalizar al 65% de los informales, con lo que se llegaría a 24.717 (Jácome, 2017), lo que significa una unidad por cada 107 habitantes del cantón.

Pero en realidad los usuarios de taxis no es toda la población porque para unos sectores es un gasto que no pueden financiar y, para otros, no existe necesidad porque se movilizan en los vehículos de su propiedad. En efecto, según información procesada de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 2012 del INEC, apenas el 17,5% de los hogares en Quito hace uso del servicio. Por tanto se podría concluir, aunque no interesa en este análisis conocer una cifra exacta, que la relación entre población y número de unidades de taxis es mucho menor, muy lejana a ese ideal de 200.

Pero la resolución es más sorprendente aún, pues en la exposición de motivos de la Ordenanza Metropolitana No. 0177 se señala que “Se llevó a cabo encuestas origen-destino en hogares y encuestas origen-destino de intercepción en vía, identificando que en el DMQ en un día típico se efectúan 226.352 viajes” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2017). Esto implica que si el total de taxis legalizados llega a 24.717, se tendría que cada vehículo tendría en promedio 9,2 viajes diarios; si, por el contrario, se asume que seguirían prestando el servicio también el remanente de ilegales, el promedio bajaría a 7,7 viajes o carreras al día ¿ese número es suficiente para contar con los ingresos necesarios para la operación, mantenimiento y reposición?

Además, para justificar la existencia de una oferta insatisfecha, se basan en la opinión de los encuestados y no en cálculos adecuados; la siguiente frase es demostrativa de esta afirmación: “El 65% de los usuarios encuestados conoce acerca de la presencia de servicios informales en las zonas que frecuentan y comentan como razones principales de dicha operación el desempleo generalizado que motiva a personas a asumir esta actividad al margen de la reglamentación y **en segunda instancia a que existe déficit de taxis amarillos** o de transporte público” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2017; las negritas son nuestras). Pero el dato fundamental que utilizan en un modelo aplicado para el cálculo del número de unidades necesarias es el tiempo de espera de los usuarios, suponiendo que ese tiempo se debe únicamente a una reducida oferta y no a otros factores como la congestión vehicular –que podría aumentar por el ingreso de más

unidades legales porque detrás podrían venir más ilegales—, la forma de buscar clientes (en base al recorrido constante en la ciudad y no haciendo uso de medios tecnológicos como lo hacen Cabify o Uber) o la concentración de taxis en determinadas áreas de Quito.

Finalmente, sorprende que en la Ordenanza Metropolitana No. 0177 se establezca que “Los estudios para el dimensionamiento del parque automotor de taxis serán actualizados cada quince (15) años”. Eso quiere decir que se congela por ese período de tiempo el ingreso de nuevas unidades, lo que puede llevar a casos como el descrito anteriormente, es decir, al reforzamiento de la comercialización de los permisos. Además, habla muy mal de la capacidad de gestión municipal pues en esta época de auge de las tecnologías de la información y comunicación es posible establecer mediciones cada minuto, si se quiere y dispone de recursos².

Cotejando las cifras presentadas, parecería que la medida de aumentar el permiso para más unidades podría ser perjudicial para el ingreso que puede generar cada taxi. Ello se agravará todavía más cuando entre en funcionamiento el metro pues, como se espera, el número de usuarios de este servicio masivo y rápido restará a los que utilizarán el transporte de buses y de taxis.

Con estos antecedentes, ¿cómo comprender el apoyo decidido de las organizaciones

de taxistas legales a la medida tomada por el Alcalde de Quito? Parecería que los ingresos corrientes que se obtienen por las carreras o el servicio no es el negocio principal pues las propias organizaciones han sometido a sus agremiados y a los no agremiados a una competencia muy fuerte por conseguir clientes. Entonces ¿cuál podría ser la lógica que motivó el apoyo a esta decisión?

Se podría intentar varias respuestas. Tal vez la que cobra sentido, considerando la forma como está organizado el sector, es que con la regularización de este año se emitirían más permisos y, como supusimos antes, estos se convertirán en activos porque son comercializados. Si se presume que algunas personas dentro de las organizaciones de taxis tienen el poder para conseguir más permisos que otras, entonces podrían estar ampliando su riqueza con la simple obtención de los permisos, los que deberán ser vendidos en un plazo relativamente corto pues vistas las cifras el negocio será cada vez más difícil porque generará menos ingresos corrientes y por ello menos demanda de trabajo en el sector.

Sin embargo, también se puede generar más presión para que los conductores de los taxis incumplan, como lo hacen muy a menudo, con la tarifa que marca el taxímetro, que la frecuencia de “daños” en esos instrumentos de medición sea mayor, que se ajusten los ingresos de los conductores y que se reduzca la inversión en el mantenimiento de los automóviles.

La Ordenanza Metropolitana No. 0177 habla de la prohibición de la venta de los permisos, de la intensificación de los sistemas de control del uso del taxímetro y del buen trato al cliente. Esperemos que esas disposiciones no queden, como siempre, en

2 Esa sería, por otra parte, la noción de “ciudad inteligente”. Es decir, la creación de sistemas para adaptar las políticas públicas a los cambios que se puedan identificar contando con sistemas de información permanentes con el uso de la información de celulares y/o de taxímetros y/o de las cámaras que fueron instaladas en gran parte de las unidades. Ciudad inteligente no es un lema, es una condición que se establece cuando se emplean de manera adecuada a las necesidades de planificación los medios de información y análisis disponibles o que se puede crear a través de los sistemas de información y comunicación.

letra muerta porque tratándose de un sector con tantos participantes, se hubiera esperado que la ordenanza cree un organismo especializado en el control de este servicio público, estableciendo con claridad los eventos que implican suspensiones temporales y definitivas del permiso de circulación, tal y como la teoría sugiere que se debe hacer cuando existen alianzas público-privadas en este tipo de prestaciones.

Epílogo

Unas pocas semanas luego de la publicación del artículo y de la entrada en vigencia de la ordenanza, en muchos lugares de Quito los taxis se parquean en lugares prohibidos, a vista y paciencia de las autoridades de tránsito de la ciudad, para encontrar clientes en lo que podría significar un intento de bloquear el trabajo de los servicios basados en plataformas informáticas (Cabify y Uber), de los denominados informales que no podrán tener cupo legal en este proceso y, también, porque la competencia ahora es mucho más intensa, tal como se había explicado antes.

Sin lugar a dudas el pacto para emitir la ordenanza parecería que también contenía

un acuerdo para que los agentes de tránsito del Municipio de Quito no actúen en caso de que los taxistas decidan ocupar lugares en las vías en los que existe prohibición de parqueo. De esta manera, al retroceso que tiene la ciudad en muchos aspectos debido a la muy deficiente gestión de la autoridad, se suma esta que tendrá muchas implicaciones en el futuro pues ¿podrá el próximo alcalde lograr que esas unidades dejen de ocupar los espacios de los que ahora se están apropiando? Aún hay tiempo para evitar que esto ocurra.

Bibliografía

- Jácome, Evelyn (2017). "17 parámetros deben cumplir los taxis para regularización". *El Comercio*, Junio 19, Actualidad Quito. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/parametros-regularizacion-taxis-quito-ordenanza.html>
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2017). *Ordenanza No. 0177*. Quito.
- Paz, D., & Duque, P. (2015). *Estimación de distancia promedio recorrida con y sin pasajeros en los taxis convencionales del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: PUCE - Tesis de la Facultad de Ingeniería Civil.