

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2006-2008**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRIMERA MEDIDA DE
RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN VEHICULAR EN QUITO**

PEDRO JOSÉ ALARCÓN CEVALLOS

OCTUBRE 2010

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2006-2008**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRIMERA MEDIDA DE
RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN VEHICULAR EN QUITO**

PEDRO JOSÉ ALARCÓN CEVALLOS

**ASESORA DE TESIS: NURY BERMÚDEZ
LECTORES: TEODORO BUSTAMANTE Y NICOLÁS CUVI**

OCTUBRE 2010

RESUMEN

Desde mayo de 2010 se aplica en el Distrito Metropolitano de Quito una medida de restricción a la circulación de vehículos, la primera de este tipo en la ciudad y a nivel nacional, como respuesta de la autoridad local a un problema urbano: la congestión del tránsito.

La prohibición rige de lunes a viernes, durante los horarios de mayor flujo vehicular en la zona urbana consolidada, para alrededor de setenta mil vehículos, aproximadamente el 17% del parque automotor de la ciudad.

La medida de restricción fue propuesta desde el gobierno local como elemento de una lógica programática, desarrollada a través de los años, en relación a cuestiones asociadas a la movilidad urbana. Para el proceso de implementación, que se describe en este estudio, se requirió ajustar ciertas condiciones, así como establecer competencias específicas al interior del Municipio de Quito. Además, fue necesario conseguir un alto nivel de coordinación con la Policía Nacional para llevar a cabo el control de la medida.

Desde su anuncio, la restricción a la circulación vehicular fue discutida ampliamente. Los medios de prensa, especialmente los escritos que se utilizan para esta investigación, siguieron de cerca el debate, incluyendo su propia opinión y reflejando la de los ciudadanos. En este contexto se puede observar un hito alrededor del inicio de la aplicación de la medida que marca dos momentos respecto de la posición de los habitantes de la ciudad, que es analizada en este trabajo.

Los argumentos de los ciudadanos alrededor de la medida están marcados por conceptos fuertemente asociados al modo de vida moderno caracterizado por la sociedad de clases. Desde la autoridad local se apeló a la corresponsabilidad y al cambio de prácticas de los habitantes de la ciudad respecto de sus patrones de movilidad, entre los objetivos de una medida que contribuye a paliar de manera temporal la congestión del tránsito urbano: el “pico y placa”.

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS.....	6
ÍNDICE DE FIGURAS.....	6
CAPÍTULO I.....	7
Introducción.....	7
Antecedentes.....	7
Objetivo general de la investigación.	8
Objetivos específicos de la investigación.....	8
Ámbito, alcances y limitaciones.....	9
Metodología e instrumentos.	9
Recopilación documental.	10
Observación participante.....	10
Análisis del discurso.....	11
CAPÍTULO II.....	14
LA CONGESTIÓN DEL TRÁNSITO URBANO.....	14
El problema de la congestión del tránsito urbano.....	14
Inequidades en el uso del espacio público y congestión del tránsito urbano.	24
Problemas asociados a la movilidad urbana que aumentan con la congestión.....	26
Tipologías de medidas de restricción a la circulación vehicular existentes.	32
Tarifas viales de congestión y racionamiento del espacio vial.....	33
El racionamiento del espacio vial por las medidas de restricción a la circulación vehicular: sus contradicciones inherentes.....	35
Tarifas viales de congestión: Londres, Estocolmo, Milán.....	36
El caso de Singapur.	37
La restricción a la circulación vehicular motivada por la degradación de la calidad del aire urbano: El programa “Hoy No Circula”.	38
La restricción a la circulación vehicular motivada por la congestión vehicular: El “Pico y Placa”, el “ <i>Rodízio Veicular</i> ” y otros.	40
CAPÍTULO III.....	42
LAS CONDICIONES BÁSICAS PARA LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN VEHICULAR.....	42

La situación de la movilidad en el DMQ.....	42
El enfoque desde la institucionalidad frente a los problemas asociados a la movilidad: retrospectiva.	45
Reseña de la intervención municipal.	49
Las condiciones básicas para la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular en Quito.	55
Cómo se aplica la medida de restricción a la circulación vehicular.....	73
CAPÍTULO IV	80
REACCIONES ANTE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN VEHICULAR	80
El significado del automóvil particular en el contexto de la ciudad moderna.....	81
Análisis de la posición de los ciudadanos.	83
CONCLUSIÓN	96
BIBLIOGRAFÍA.....	99
DOCUMENTOS	103
ENTREVISTAS	106
ANEXOS	108

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1. Principales contaminantes del DMQ asociados al tránsito urbano (Emisiones en toneladas por año).....	28
Tabla No. 2. Socialización de la propuesta de aplicación de una medida de restricción a la circulación vehicular con actores sociales.....	61
Tabla No. 3. Reuniones con la Policía Nacional sobre el operativo de control.	64
Tabla No. 4. Resumen de personal de los operativos de control.....	66
Tabla No. 5. Capacidad de los “estacionamientos de borde”.....	77

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura No. 1. Zonas de control para la restricción vehicular.....	66
Figura No. 2. Zona de aplicación de la restricción vehicular..	76
Figura No. 3. Ubicación de los “estacionamientos de borde”..	77

CAPÍTULO I

Introducción

La congestión del tránsito es un problema urbano frente al cual algunos gobiernos locales han emprendido distintos tipos de acciones para dar respuesta a los ciudadanos respecto de este asunto que afecta su calidad de vida.

A finales del 2009, cien días después de haber asumido el cargo, el Alcalde de Quito anunció una medida de restricción a la circulación vehicular a ser aplicada desde el 2010 en el Distrito Metropolitano.

En la primera parte de este estudio (capítulo 2) se presenta a la congestión del tránsito como un problema urbano en la medida que afecta de manera particular a los habitantes de la ciudad en sus desplazamientos, a la vez que degrada algunas condiciones urbanas que tienen que ver con la calidad de vida y la habitabilidad de la ciudad.

En la segunda parte (capítulo 3) se describe el proceso de consecución de las condiciones básicas, al interior del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), para la aplicación de la medida en el marco de la ejecución de la política pública en materia de movilidad.

En una última parte (capítulo 4) de este trabajo de investigación se caracteriza la opinión de los ciudadanos, reflejada en dos medios de prensa escritos, desde el anuncio de la medida de restricción a la circulación vehicular hasta la evaluación del primer año de gestión del actual Alcalde. El periodo descrito incluye el inicio de la aplicación de la medida, que es la primera de este tipo en implementarse en el Distrito Metropolitano de Quito y a nivel nacional.

Antecedentes

El crecimiento del parque automotor en Quito, estimado en la actualidad en unos 415.000 vehículos, con un incremento promedio anual de alrededor de 30.000 nuevos automotores cada año, así como el aumento del uso del vehículo privado en detrimento de otros modos de transporte, son factores que han contribuido a que la congestión del tránsito adquiriera las dimensiones de un problema urbano. En el caso de la ciudad de Quito, a estos factores se suman otras condiciones asociadas a la ocupación del

territorio, que concentra en una macrocentralidad a la mayoría de servicios y equipamientos urbanos. Desde y hacia esa centralidad se realizan de manera cotidiana cerca de la mitad de los cuatro millones y medio de viajes motorizados de los habitantes de la ciudad (MDMQ, 2009: 21). Además, las condiciones propias del Distrito Metropolitano de Quito no son compatibles con la posibilidad de aumentar la capacidad vial¹ de la ciudad al ritmo del aumento de vehículos al parque automotor existente, lo cual incide en el aumento de los niveles de congestión del tránsito urbano.

Desde el gobierno local se han ido configurando, a través de los años, una serie de estrategias para hacer frente a esta problemática. En este contexto, los problemas asociados al transporte público han marcado decididamente la reacción de la autoridad local frente a la temática de la movilidad; así mismo han tenido que ver en la configuración de su institucionalidad.

El anuncio de una medida de restricción a la circulación vehicular, la primera de este tipo en aplicarse en la ciudad de Quito y a nivel nacional, ocupó, desde un inicio, las primeras planas de la agenda local. A nivel interno del Municipio de Quito, este anuncio significó el comienzo de un proceso orientado a asegurar la consecución de las condiciones que harían posible la implementación de la medida. Mientras que a nivel de la opinión pública se registró un amplio debate donde se distinguen dos momentos de acuerdo al grado de aceptación por parte de los habitantes de la ciudad. Estos dos periodos coinciden con el antes y el después de la aplicación de la medida.

Objetivo general

Se plantea como objetivo general de este estudio caracterizar el proceso de implementación de la medida de restricción a la circulación vehicular denominada “pico y placa”, en el marco de la política pública que aplica el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de movilidad.

Objetivos específicos

Como objetivos específicos se plantean:

¹ La oferta vial del DMQ “se estima en unos 4.000 kilómetros; mientras que la capacidad vial se refiere al ancho de las vías y a otras condiciones que permiten un mayor o menor flujo vehicular” (MN, 2010, entrevista).

- Definir una conceptualización general sobre la congestión del tránsito urbano, sus impactos y las medidas de restricción a la circulación vehicular existentes como medio para mejorar la movilidad.
- Identificar las etapas, las características y las limitaciones en la implementación de la medida de restricción a la circulación vehicular denominada “pico y placa” en el DMQ.
- Caracterizar la reacción de la ciudadanía a través de los discursos dirigidos hacia la autoridad con respecto a su aplicación.

Alcance

Se ha establecido una temporalidad para este trabajo desde el 4 de enero de 2010 hasta el 1 de agosto del 2010, que comprende el periodo de anuncio oficial de la medida de restricción a la circulación vehicular (4 de enero), el inicio de su aplicación (3 de mayo), la evaluación del primer mes de funcionamiento de la medida (junio) y la evaluación al primer año de gobierno municipal (31 de julio).

En lo referente a las intervenciones municipales frente a las manifestaciones de los problemas asociados a la movilidad, se mencionan aquellas que tienen lugar desde 1988 hasta la actualidad.

Metodología e instrumentos

En la presente investigación se busca realizar un análisis inductivo a través de herramientas cualitativas, que permitan ubicar los elementos planteados en el problema de investigación.

El método inductivo busca obtener conclusiones generales o teorías (completas o parciales) a partir de la observación de hechos particulares existentes en la realidad, mientras la investigación cualitativa busca identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones y su estructura dinámica, a partir de registros narrativos de los fenómenos que son investigados. Es así que a partir del método inductivo se obtienen conclusiones generales sobre el proceso de implementación de la medida de restricción a la circulación vehicular y sus reacciones.

Con el fin de explotar las diferentes fuentes de información y recolectar datos que permitan desarrollar el problema de investigación planteado, se ha determinado una serie

de instrumentos: recopilación documental, observación participante y análisis de discurso.

Recopilación documental

Se recolectó información referente a los temas principales de la investigación: la congestión del tránsito urbano, los problemas asociados a la movilidad que se exacerban con la congestión, y fundamentalmente sobre las medidas de restricción a la circulación vehicular, tanto en el contexto internacional, como a nivel local. Esto permitió argumentar las condiciones relacionadas con la aplicación del “pico y placa” en el Distrito Metropolitano de Quito.

En lo que tiene que ver específicamente con la medida de restricción a la circulación vehicular en Quito, se incluyen informes técnicos y documentos de diversas instancias del Municipio además de los instrumentos que tienen que ver con el marco legal y la reglamentación de la medida: la Ordenanza Metropolitana No. 0305 y la Resolución No. A 0017.

Observación participante

En esta técnica de trabajo de campo el investigador se involucra en los escenarios cotidianos de los informantes para extraer información a partir de lo que va observando. Se le llama participante porque se toma en cuenta el papel del investigador dentro de las dinámicas locales que está estudiando.

La observación participante es una técnica cualitativa basada en la observación detallada que facilita el registro sistemático de las prácticas sociales: relaciones sociales, dinámicas, juegos de poder, hábitos de consumo, toma de decisiones, entre otros. Este instrumento permitirá un acercamiento a la problemática planteada, especialmente en lo que tiene que ver con la descripción de la consecución de las condiciones básicas a nivel interno del Municipio de Quito para la aplicación de la medida, y una evaluación de los efectos de la medida de restricción vehicular. Es necesario especificar que esta observación se hará desde una doble perspectiva: como investigador y como empleado del Municipio de Quito.

Análisis del discurso

Para realizar un análisis de las reacciones ciudadanas transmitidas por los medios de comunicación, se ha buscado utilizar como metodología el análisis del discurso. Partiendo de la idea de que el discurso opera continuamente en nuestra realidad cotidiana y establece un tipo de orden social, a partir del cual se pueden generar distintas materialidades, como acciones y transformaciones sociales (Foucault, 1999).

En este sentido un análisis del discurso permitirá dar significado o interpretar la realidad social a partir de distintas unidades de análisis, que en el caso particular de este trabajo de investigación se refiere a las opiniones ciudadanas recogidas por los medios de comunicación, así como la propia opinión de los mismos a través de sus editoriales.

En este punto es necesario recalcar que los medios de comunicación “principalmente contribuyen a la formación de la opinión pública, y [...] establecen el grado de reconocimiento y valoración que una sociedad atribuye al fenómeno del conflicto por ella producido” (Sánchez-Parga 1996: 9, citado por Chauvin, 2007: 27), por lo que resulta básico retomar su discurso sobre un asunto de interés general (localmente hablando). Los medios de comunicación seleccionados para este trabajo son el diario El Comercio y el diario Hoy, dos de los más leídos a nivel del Distrito Metropolitano de Quito, que cuentan con una sección denominada “Quito”, la cual se especializa, en ambos casos, en la cobertura y el tratamiento de temas de interés local. Para el análisis mencionado se ha establecido la temporalidad mencionada desde el 4 de enero de 2010 hasta el 1 de agosto de 2010, que comprende el periodo de anuncio de la medida de restricción a la circulación vehicular (4 de enero), el inicio de su aplicación (3 de mayo), la evaluación del primer mes de funcionamiento de la medida (junio) y la evaluación al primer año de gobierno municipal (agosto).

Existen dos grandes modalidades de análisis de discurso, por un lado la relacionada con la lingüística y por otro la que se inclina hacia la semiótica a través de la visión foucaultiana que plantea una fuerte atención hacia el contexto social en el que el discurso es planteado (Foucault, 1980). Esta última es que la se pretende realizar en este trabajo.

Para ello se buscó establecer la coyuntura temporal en la que se inscriben los discursos tanto de los ciudadanos, como de los medios, tomando en cuenta la situación específica acerca de la medida de restricción a la circulación vehicular que sucede en

cada momento. A continuación se buscó establecer cuáles son los actores que generan el discurso, hacia quién va dirigido, si está a favor o en contra de la medida, los planteamientos alternativos que se proponen en caso de estar en contra y la evaluación general que se hace de la medida. A través de esta serie de elementos se creó un cuadro general de análisis que permitiera analizar los datos obtenidos.

Análisis del discurso ciudadanos/medios				
Actores	Hacia quién va dirigido	Posición	Planteamientos alternativos	Evaluación
Ciudadanos (peatones, conductores de transporte público o privado, ciclistas). Medios de comunicación	Gobierno local. Conductores. Peatones. Ciclistas	A favor. En contra.	Sugerencias alternativas a la medida.	Consideraciones generales sobre la medida (antes y después de su aplicación).

A partir de esta matriz se establecieron los discursos tratados. El enfoque utilizado fue principalmente desde los ciudadanos hacia el gobierno local, con énfasis en los argumentos así como en las sugerencias alternativas a la medida. A partir de esto se buscó proponer una base de análisis para estas posiciones en base al contexto social y a la situación alrededor de la medida de restricción a la circulación vehicular.

Los argumentos presentados se configuran como discursos respecto de la aplicación de la medida, son analizados desde la perspectiva de la modernidad donde se incluyen premisas relativas a la preferencia de lo privado en desmedro de lo público y al confort y la comodidad como parte del estilo de vida moderno marcado por la sociedad de clases.

De un total de 118 noticias referentes a la medida de restricción a la circulación vehicular durante la temporalidad establecida (69 del diario El Comercio y 49 del diario Hoy) se seleccionaron 50 (31 del diario El Comercio y 19 del diario Hoy) que se refieren específicamente a las reacciones ciudadanas o de los medios de comunicación para el análisis del capítulo 4.

Además, el diario El Comercio, por la pertinencia así como por la amplia cobertura de noticias, se utiliza como apoyo para marcar los hitos cronológicos en la

descripción de las etapas tendientes a asegurar las condiciones básicas para la aplicación de la medida descritas en el capítulo 3.

CAPÍTULO II

LA CONGESTIÓN DEL TRÁNSITO URBANO

El problema de la congestión del tránsito urbano

En este apartado se plantea la congestión² como un problema que afecta a los actores del tránsito de la ciudad, entendiéndose éstos a través de los roles que desempeñan en la vía pública como peatones, conductores, ciclistas, residentes de áreas aledañas a avenidas, habitantes de zonas residenciales, etc. A su vez estos roles están ligados a distintos intereses que son cambiantes, ligados a variables para medir la calidad del tránsito: accesibilidad, fluidez, seguridad y calidad de vida en el tránsito (Vasconcellos, 2008). También se plantea la influencia negativa de la congestión sobre la calidad de vida y la habitabilidad de la ciudad en general a través de los problemas asociados a la movilidad que se exacerban con la congestión del tránsito urbano.

Un concepto central para entender la problemática urbana asociada a la movilidad es el tránsito, entendido como

El conjunto de todos los desplazamientos diarios, hechos por las calzadas y vías de la ciudad, y que aparecen en la calle en forma del movimiento general de peatones y vehículos. Estos desplazamientos se realizan en los medios de transporte disponibles y representan la vida de la ciudad y están [por tanto] directamente ligados a las características socioeconómicas de la población (Vasconcellos, 2008: 10).

Vasconcellos propone “una aproximación a este concepto desde una perspectiva social y política, directamente vinculada con las características de nuestras sociedades, y no solamente como un problema técnico”. Desde esta aproximación se puede “enfocar la cuestión del tránsito como parte de la cuestión urbana” (2008: 8) y, además, “se pueden avizorar los conflictos presentes en los desplazamientos, en la circulación” (Ibíd.: 11-12). Appleyard observa al respecto que el conflicto es un concepto inherente a las vías donde viven, y por donde se desplazan las personas, “las vías han sido siempre un escenario de conflicto entre vivienda y acceso, entre habitante y viajero, entre vida pública y peligro de muerte” (1981: 1. Traducción mía).

² Este estudio se refiere a la “congestión del tránsito urbano” para designar a lo que en inglés se llama “*traffic congestion*”. En este sentido, los problemas asociados a este concepto se entienden como “problemas de tráfico”.

Estos conflictos han sido entendidos a través del “lenguaje de la ingeniería, de la tecnología, de la economía y, hoy por hoy, de las ciencias del ambiente” (Whitelegg, 1997: 128. Traducción mía); mas, desde la perspectiva propuesta, “los conflictos inherentes [al tránsito urbano] son de carácter físico y político”, lo que guarda relación con el abordaje desde la perspectiva social indicada en el párrafo anterior (Vasconcellos 2008: 13). Los conflictos de carácter físico se asocian “a la disputa por el espacio que tiene que ver con la imposibilidad física de acomodar, simultáneamente, en el mismo sitio, los movimientos generados por las actividades de las personas” (Ibíd.: 22). Mientras tanto, los conflictos que tienen un carácter político “reflejan los intereses de las personas en el tránsito, que a su vez están ligados a su posición diferenciada en el proceso productivo de la ciudad” (Ibíd.: 13). Esta separación, pensada desde la perspectiva de los sistemas de transporte, entendidos como el material rodante (los modos de transporte) y la infraestructura por la cual éstos circulan, implica además,

[1] Una desigual distribución de los recursos naturales finitos, entre países y entre individuos dentro de un mismo país, [2] un acceso inequitativo a oportunidades creadas por la infraestructura del transporte y por las tecnologías del transporte que favorecen las necesidades de ciertos grupos en desmedro de otros y [3] una distribución inequitativa de los impactos negativos de los sistemas de transporte (Whitelegg, 1997: 128. Traducción mía).

Esta “posición diferenciada” (Vasconcellos, 2008: 13) en la sociedad en general, se observa desde el tránsito en la medida que allí se establece una diferenciación entre quien se desplaza a pie (o en transporte colectivo) y quien conduce un automóvil, en la medida que este último es considerado como un indicador del estatus de su propietario, que tiene que ver con “el fuerte simbolismo que revisten las mercancías en la sociedad de consumo” (Ibíd.: 40). En este contexto, incluso las marcas de los automóviles resultan importantes. El estudio de la CEPAL denominado “Congestión de tránsito: el problema y cómo enfrentarlo” ratifica esta situación, “quien maneje un BMW será considerado superior a otra persona que se desplace en un Suzuki. Quien llegue a la oficina en un automóvil, en lugar de autobús, es considerado un individuo que ha escalado en posición social” (CEPAL, 2003: 37).

Vasconcellos observa que de esta diferenciación resultan “intereses diversos y conflictivos” (2008: 22), representados por distintos “roles” en el tránsito, puesto que

las “personas son varias cosas en el tránsito: peatones, conductores, pasajeros de autobús, residentes [de sitios cercanos a una avenida, por ejemplo] y están cambiando constantemente de posición” (Ibíd.: 25). Estos “roles” en constante cambio implican “posibilidades diferentes en la utilización del espacio de circulación” (Ibíd.: 22).

El tránsito es hecho por los seres humanos en una sociedad dada, con grandes diferencias sociales y políticas, con intereses diversos, surgiendo como elemento básico, inevitable, el conflicto: el tránsito es una disputa por el espacio físico, que refleja una disputa por el tiempo y por el acceso a los equipamientos urbanos; es una negociación permanente por el espacio, colectiva y conflictiva. Y esa negociación, dadas las características de nuestras sociedades, no se da entre personas iguales. La disputa por el espacio tiene una base ideológica y política, depende de cómo las personas se ven en la sociedad y de su acceso real al poder. [...] por ejemplo, el conductor se considera con más derecho a la circulación que los demás usuarios de la vía (participantes del tránsito), lo que está ligado a las características autoritarias de la sociedad, a la falta de concienciación sobre los derechos del ciudadano, lo que hace que los conductores ocupen el espacio vial con violencia. [...] el peatón normalmente se somete, prácticamente acepta la prioridad impuesta por los conductores, asume el papel de “ciudadano de segunda clase”, en una ciudad que es cada vez más el hábitat del vehículo y el anti-hábitat del ser humano (Ibíd.: 18 y 19).

Lo anterior está en el centro de la discusión sobre los problemas de congestión del tránsito urbano entendida como “la condición que prevalece si la introducción de un vehículo en un flujo de tránsito aumenta el tiempo de circulación de los demás” (CEPAL, 2003: 23). Además, la perspectiva planteada en el párrafo anterior sobre la “continua negociación por el espacio” ratifica la existencia permanente de conflictos en el tránsito y hace pensar en que una medida de restricción a la circulación vehicular es un elemento de esa negociación, dentro de la cual no es posible satisfacer a la vez a todos los actores del tránsito. A partir de esto es claro que existan diversas posiciones frente a la aplicación de la medida. Los distintos discursos frente a la implementación del pico y placa se analizan en el capítulo 4.

Los problemas de tráfico fueron visualizados ya en 1963 como “inevitables”, en el reporte “Tráfico en las ciudades” de Colin Buchanan (Buchanan, 1963, citado en Appleyard, 1981: 3-4. Traducción mía). La aproximación inicial frente a esto fue tratar de “*organizar* el tráfico” (Ídem. Las cursivas son mías).

Pero para entender la definición de congestión del tránsito como un problema urbano, a continuación se describe la influencia negativa de la congestión del tránsito

urbano sobre las mencionadas variables para medir la calidad del tránsito (Vasconcellos, 2008), que reflejan las afectaciones a las personas.

Dentro de estas variables, propuestas por Vasconcellos (2008), en primer lugar se trata el concepto de la accesibilidad como idea relevante dentro de la ocupación inequitativa del espacio por parte de los distintos actores del tránsito.

La accesibilidad se entiende como “la facilidad para llegar a los [distintos] lugares de la ciudad”³. Para una adecuada comprensión del concepto, Vasconcellos lo subdivide en dos tipos: macro y microaccesibilidad (Ibíd.: 78).

La macroaccesibilidad es la que define el nivel de vinculación entre las distintas regiones de la ciudad; cuanto más extenso y amplio sea el sistema vial, mayor es la facilidad teórica de llegar a todos los lugares de la ciudad. [...] La microaccesibilidad, por su lado, está ligada a la facilidad de acceso directo al destino de las personas o mercaderías” (Ibíd.: 78 y 79).

Vasconcellos utiliza la palabra “teórica”, al definir la macroaccesibilidad, puesto que la “facilidad [de llegar a todos los lugares de la ciudad] está vinculada a la movilidad de las personas que, en nuestras sociedades, está directamente ligada a las características sociales y económicas” y no solamente a las dimensiones del sistema vial. Todo esto sin perder de vista que “los patrones de movilidad que dominan nuestro mundo, así como las tecnologías asociadas al transporte, son consecuencias de la particular naturaleza del proyecto modernizador” (McKenzie, 2003: 17. Traducción mía).

Retomando el concepto de macroaccesibilidad, se puede afirmar que en el Distrito Metropolitano de Quito, ésta tiende a ser más baja conforme los asentamientos se alejan del hipercentro de la ciudad. Una macroaccesibilidad más baja está ligada “a los bajos ingresos, al distanciamiento físico entre los lugares de vivienda y los centros de equipamiento urbano y a las dificultades de locomoción”. Mientras tanto, la macroaccesibilidad tiende a aumentar “para poblaciones de más altos ingresos”, cuyo acceso al automóvil particular tiene que ver con la facilidad de llegar a todos los lugares de la ciudad. Esta macroaccesibilidad más alta también está relacionada al hecho de

³ La tecnología (los medios de transporte) ha posibilitado incrementar las distancias recorridas, ampliando de este modo el espacio utilizado de la ciudad y modificando la accesibilidad. “La comprensión del [fenómeno] espacio – tiempo lograda mediante las nuevas tecnologías del transporte y las comunicaciones en la era moderna se traducen en un significativo aumento de las actividades culturales y comerciales a través del tiempo y del espacio” (McKenzie, 2003: 18. La traducción es mía).

vivir en urbanizaciones mejor equipadas (Vasconcellos, 2008: 78). Desde la perspectiva del urbanismo moderno, esto tiene que ver con la separación de los usos del suelo “para que las personas no tengan que vivir bajo la influencia de las actividades comerciales e industriales. Los arquitectos modernos *liberaron* a sus edificios de las calles colocándolos en sitios adecuados para desarrollar espacios verdes y tranquilos” (Appleyard, 1981: 3. Traducción mía. Las cursivas son mías).

Desde esta perspectiva, la macroaccesibilidad es un concepto “altamente social, en la medida que muestra la desigualdad existente entre las personas que constituyen el tránsito de una ciudad (Vasconcellos, 2008: 78). Respecto al uso del espacio, la macroaccesibilidad deja ver su inequitativa distribución ligada al poder adquisitivo de las personas.

Este concepto está ligado, entonces, a las distintas posibilidades de acceso de las personas a los sistemas de transporte, entendidos como los diferentes modos de transporte y la infraestructura vial relacionada. Un acceso inequitativo a estos sistemas implica que “ciertos sectores de la población queden relegados de las oportunidades que [estos sistemas] pueden brindar” (Whitelegg, 1997: 132. Traducción mía).

Entonces, para el caso mencionado tres párrafos más arriba, donde se afirma que la macroaccesibilidad tiende a ser más baja conforme los asentamientos se alejan del hipercentro de la ciudad de Quito, estos niveles tienen que ver principalmente con el acceso a los sistemas de transporte. Aún si la conectividad estaría asegurada a través de vías, la macroaccesibilidad como concepto tiene que ver también con el acceso a los medios de transporte (buses, automóviles, etc.), lo cual depende de la capacidad adquisitiva.

Como se mencionó, la microaccesibilidad está ligada a la facilidad de acceso directo al destino (Vasconcellos, 2008: 79) de los diferentes actores de la vía pública. Para los usuarios de transporte público este concepto se vincula con la distancia desde las paradas hasta el destino final; distancias menores implican una mayor accesibilidad. Para los propietarios de automóvil particular, una mayor microaccesibilidad tiene que ver con la localización más cercana al destino final de espacios vacantes para estacionar en la vía o fuera de ella (Ídem).

La microaccesibilidad es la noción más relevante en cuanto a los distintos roles de las personas en el tránsito y a los diferentes intereses ligados a éstos. Pone de relieve

la inequitativa distribución del espacio, en relación a las distintas posiciones de las personas en el tránsito, en la medida en que reconoce que un conductor que se mueve en un automóvil demanda más espacio que un peatón que se moviliza a pie, por ejemplo.

Como se mencionó, Vasconcellos observa que los roles o las posiciones de las personas en el tránsito cambian constantemente (Ibíd.: 18). Es así que las personas pueden encontrarse en el rol de peatones, usuarios de transporte público, conductores de automóvil particular o incluso residentes cercanos a una avenida en un instante, y cambiar de posición al instante siguiente.

Estos roles pueden ser separados inicialmente en no mecanizados (peatón) y mecanizados (bicicleta y todas las clases de vehículos), y entre activos y pasivos. Los roles activos son caracterizados por un movimiento y, por lo tanto, consumen espacio. [...] los roles pasivos no requieren movimiento y no consumen espacio de circulación (personas en sus casas, visitantes, propietarios y clientes de tiendas, etc.) pero también son afectados por el tránsito [...]. En la práctica, cualquier persona puede desarrollar cualquier rol, pero las diferencias económicas, sociales y físicas van a producir grandes diferencias entre los roles que las personas desempeñan (Ibíd.: 22 y 23).

Esto refuerza la idea de la medida de restricción a la circulación vehicular como parte de una negociación entre distintos actores, los cuales de acuerdo con el rol que desempeñan, podrán tener una posición distinta en relación con la implementación de la medida. Como se mencionó, los diferentes discursos de los actores del tránsito alrededor del pico y placa se analizan en el capítulo 4.

De acuerdo a los cambios de posición (o de rol), “las personas en el tránsito cambian de intereses a lo largo de sus viajes, lo que les hace desear fluidez, seguridad, accesibilidad, calidad de vida, en momentos diferentes o todos al mismo tiempo” (Ídem). Son precisamente estas variables que Vasconcellos propone para medir la calidad del tránsito, privilegiando el análisis desde lo social y lo político sobre lo técnico (2008), las que se ven influenciadas de manera negativa por la congestión del tránsito urbano.

La fluidez se asocia a la facilidad de circulación, por tanto es la variable que de manera más visible se ve afectada negativamente por la congestión del tránsito urbano. La fluidez es un concepto que tiene que ver con recorrer una distancia determinada a una velocidad razonable “ligada a la disminución del tiempo de recorrido, o sea, al aumento de la velocidad media, lo que tiene un significado profundo en la sociedad

[post]industrial en lo que se refiere a tiempo y dinero”. Para los automóviles, por ejemplo, un grado máximo de fluidez implica recorrer a alta velocidad “sin parar o reducir la marcha en ningún momento”. Para los autobuses, la fluidez tienen que ver con la posibilidad de recorrer a una velocidad razonable “parando en pocos semáforos y siempre por poco tiempo”. Mientras tanto, para un peatón, la fluidez está ligada a la posibilidad de moverse “en el centro de una gran ciudad a una buena velocidad, encontrando pocos obstáculos en las calzadas y semáforos de peatones con tiempo suficiente de luz verde [...]” (Ibíd.: 26).

Por lo tanto, la fluidez es una noción fuertemente ligada a los sistemas de transporte en los cuales

[...] la sociedad confía para proveerse de los beneficios de una mayor movilidad prometida por la modernidad: movernos a dónde queramos, cuando queramos, con todas las posibilidades y oportunidades de realización personal que esto trae consigo. Y por esto, la sociedad toleraría niveles considerables de accidentes, contaminación y destrucción del ambiente, con el fin de sostener el nivel de movilidad al que nos hemos acostumbrado. Pero la modernidad tardía ha cuestionado este *pacto* de manera creciente [...] (McKenzie, 2003: 19. Traducción mía).

A partir de lo anterior, queda claro que la fluidez de los roles “mecanizados” (principalmente automóviles y autobuses) es la que más se ve afectada por la congestión, en la medida que se incrementan los tiempos de viaje. De acuerdo al estudio de la CEPAL, ésta es “la consecuencia más evidente de la congestión [...]. Además, la lentitud de desplazamiento exagera los ánimos y fomenta el comportamiento agresivo de los conductores”. Otro resultado del aumento de los tiempos de viaje es la pérdida de competitividad de la ciudad, puesto que en “la congestión entraba la eficiencia económica” (2003: 19 y 20)⁴.

Respecto de la accesibilidad, Vasconcellos observa que la dimensión de este concepto que tiene que ver con la posibilidad de acceder fácilmente en términos de “tiempo y costo” (2008: 27) a los lugares a donde se dirigen los peatones y a lugares de

⁴ Se puede estimar el impacto de la congestión del tránsito urbano en la economía de una ciudad. Entre otros aspectos, se valorarían los costos asociados a las horas perdidas por los ciudadanos debido al aumento de los tiempos de viaje (a causa de la disminución de la velocidad promedio de circulación), el aumento de los costos operacionales de los vehículos, el consumo de combustible, etc. Sin embargo, ese no es el objetivo de este estudio.

estacionamiento para los conductores de vehículos (la microaccesibilidad), es la que de manera más notoria “entra en conflicto con las necesidades de circulación por las vías” (Ídem). Por otro lado, la congestión del tránsito urbano influye negativamente en la microaccesibilidad, especialmente en lo que respecta a los conductores cuyo interés es llegar lo más cerca posible de su destino final a bordo del vehículo que conducen.

La siguiente variable afectada por la congestión del tránsito urbano es la seguridad, asociada a los accidentes en la vía. Si bien los niveles de inseguridad en las vías aumentan con el número de vehículos; en este estudio, se prevé que la congestión necesariamente viene acompañada por una disminución en el promedio de la velocidad de circulación de los automóviles. Niveles menores de velocidad contribuyen a que hayan menos accidentes en la vía o a la menor gravedad de los mismos; por lo tanto, la seguridad en las vías es un concepto que se vería influenciado de dos maneras por la congestión del tránsito urbano. De todas maneras, este estudio no busca profundizar el tema de la seguridad vial.

La última variable que se ve afectada por la congestión es la calidad de vida en el tránsito, un concepto asociado “al respeto por las funciones de cada vía, principalmente en las vías de zonas residenciales, y a la defensa del medio ambiente. [Y que] involucra también la compatibilidad entre el uso del suelo de una vía y el volumen y el tipo de tráfico que por ella pasa” (Ídem).

La calidad de vida en el tránsito está vinculada al proceso de construcción de la ciudad, o sea, la creación del espacio urbano, del ambiente en el cual las personas viven y circulan. Está ligada también al respeto por la función de las vías y la cuestión de la contaminación sonora y atmosférica (Ibíd.: 29).

La calidad de vida en el tránsito y la fluidez se relacionan a través de la congestión del tránsito urbano en la medida que

[...] la búsqueda de mayor fluidez para la circulación de los vehículos lleva a la destrucción de la ciudad, a la apertura indiscriminada de nuevas vías, al ensanchamiento de las vías existentes, casi siempre en detrimento de la calidad de vida de los moradores y de los peatones (Ibíd.: 33 y 34).

El impacto urbano asociado a aumentar la fluidez para la circulación de los vehículos, relacionada con el aumento de la capacidad vial, se refiere a un cambio en la forma y

uso del espacio. La reacción inmediata del ciudadano frente al propósito de aumentar la fluidez de los vehículos es verse limitado en sus posibilidades de desplazamiento. Esto sin duda dificulta la habitabilidad y la calidad de vida en la ciudad, en referencia a la pérdida de espacio y protagonismo de los peatones con la reducción de veredas y áreas verdes, a favor de las vías para la circulación de vehículos, limitando las posibilidades de caminar y recrearse de los habitantes urbanos. Todo esto en el marco de un espacio urbano cuyo uso está determinado y que puede ser

Constantemente reformado y dotado de nuevos significados, y quién o qué tiene poder sobre estos espacios es de gran significación [...]. [...] donde las fuerzas capitalistas dominan esta lucha [por la hegemonía social y por el poder social y político], el espacio urbano se convierte en espacio *creado*, un producto de las fuerzas capitalistas (McKenzie, 2003: 21. Traducción mía. Las cursivas son mías).

Vasconcellos propone que “la defensa de la calidad de vida en el tránsito [...] pasa por la defensa (principalmente) del lugar de residencia de las personas” (Ibíd.: 34). Lo anterior no hace más que reconocer que “la movilidad tiene elementos agresivos. En general, la transportación vehicular es un elemento agresivo en contra del peatón, en contra del individuo” (RS, 2009, entrevista).

Al respecto, Appleyard observa que

[...] la protección y creación de *calles vivibles* no es solamente un problema de aumentar el confort o la seguridad de la vida urbana. La calle tiene otras funciones. [...] como mediador entre el hogar y el mundo exterior [...]. [...] tiene un significado personal y social. Simboliza la posición en el mundo casi tanto como la casa donde uno vive” (Appleyard, 1997: 9. Traducción mía. Las cursivas son mías).

Los actores del tránsito urbano, entonces, tienen intereses distintos y cambiantes, por ejemplo, peatones y conductores buscan fluidez, seguridad y accesibilidad en sus desplazamientos, mientras que los residentes de áreas aledañas a la vía pública desean una mayor calidad de vida en el tránsito (Vasconcellos, 2008: 14 y 15). Es así que se generan conflictos en la medida que para atender los intereses (o los derechos) de unos usuarios del espacio público se tiende a afectar a otros. Por ejemplo, para aumentar la seguridad de los peatones se afecta la fluidez de los vehículos en la medida que se tiende a disminuir su velocidad media; para aumentar la fluidez de los vehículos se

afecta la calidad de vida en el tránsito tanto para peatones como para residentes; para mejorar la accesibilidad de los automóviles se limita la accesibilidad de las personas.

Ante esto, los habitantes de las ciudades se han tornado “más y más activos” frente a los problemas del tránsito. “Muchas veces esta oposición [a ver reducida su accesibilidad, a ver disminuida su fluidez como peatones a favor de los vehículos] está catalizada por un accidente [de tránsito]” (Appleyard, 1981: 8. Traducción mía).

La congestión del tránsito urbano, como problema asociado a la movilidad se percibe visualmente (Vasconcellos, 2008: 39), es “detectado por el aumento constante de la fila de vehículos (están llegando más vehículos de los que la vía consigue liberar y entonces la fila crece)” (Ídem).

Desde esta perspectiva, la congestión del tránsito urbano en apariencia no tendría cabida dentro de la esfera de “riesgos civilizatorios” propuesta por Ulrich Beck, puesto que éstos “se sustraen a la percepción y más bien residen en la esfera de las fórmulas físico-químicas”⁵. Sin embargo, problemas asociados a la movilidad que se exacerbaban en relación al aumento de los niveles de congestionamiento, como el consumo ineficiente de energía y la degradación de la calidad del aire urbano, hacen pensar en que es adecuado enmarcar la problemática relacionada a la movilidad dentro del enfoque desarrollado por Beck de “riesgos de la modernización” debido a la “globalidad de su amenaza y por sus causas modernas”. Además se considera que estos riesgos, asociados a la aplicación y al uso de tecnologías (los automotores) “son un producto global de la maquinaria del progreso industrial y son agudizados sistemáticamente por su desarrollo ulterior” (Beck, 2006: 33). A su vez, estos riesgos son susceptibles de ser abordados desde “discusiones sociales y políticas” en la medida que pierden su calidad de “efectos secundarios latentes” a través de su “universalización, crítica pública e investigación (anti)científica” (Ibíd.: 22).

Los problemas asociados a la movilidad que tienen que ver con el consumo ineficiente de energía y con la degradación de la calidad del aire urbano, aspectos estrechamente relacionados a la congestión del tránsito, son desarrollados en el apartado dedicado a los problemas asociados a la movilidad que aumentan con la congestión (en

⁵ En esta misma categoría de “riesgos perceptibles mediante los sentidos” (Beck, 2006: 33), se ubicaría otro problema asociado a la movilidad: la inseguridad vial.

este capítulo), dentro de la discusión sobre la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular.

Inequidades en el uso del espacio público y congestión del tránsito urbano

Para Vasconcellos, “la mayor parte de los congestionamientos es causada por los automóviles que utilizan, por persona, mucho más espacio que los vehículos de transporte colectivo” (2008: 39). Como característica de los congestionamientos, se puede mencionar que las externalidades negativas afectan *in situ* principalmente a los conductores de los vehículos particulares (quienes tienen la mayor parte de la responsabilidad en originarlas).

Para medir “el nivel de saturación del sistema vial, o sea, de cuán lejos o cerca esté del congestionamiento”, Vasconcellos observa que es necesario confrontar “la oferta, la capacidad [del sistema vial] con la demanda, el flujo del tráfico” (2008: 38). Tradicionalmente, la aproximación al tema ha sido desde el lado de la oferta, lo que ha llevado históricamente a plantear soluciones desde la ampliación de la capacidad vial de la ciudad; al respecto, Whitelegg observa que

La justificación de estas inversiones [...] es que proveen a la sociedad de ciertos beneficios económicos y sociales cuantificables. [...]. Muchas veces, estos llamados beneficios se expresan como ahorros de tiempo [...]. De todas maneras, los ahorros de tiempo de un grupo de la sociedad pueden producir pérdidas de tiempo para otros [por ejemplo, debido a que el aumento de fluidez de los vehículos incide en la disminución de la fluidez de los peatones], particularmente aquellos con menor poder económico y político (Whitelegg, 1997: 132. Traducción mía).

Lo anterior se traduce en la priorización de “un modelo de desarrollo urbano orientado hacia la construcción de más calles para que circule una cantidad siempre creciente de automóviles” (Bettini, 1998: 166). Operativamente, lo anterior tiene que ver casi siempre con el endeudamiento de las administraciones municipales para aumentar la infraestructura vial, lo cual ocurre en el Distrito Metropolitano de Quito en el marco de “las restricciones físicas de la ciudad que impiden la ampliación a lo ancho de la misma” (MDMQ, 2002: 5).

De todas maneras, el conflicto, que en este estudio se ha llamado físico y está relacionado a la disputa por el espacio público (Vasconcellos, 2008), no se soluciona

construyendo infraestructura, debido a que “las personas no pueden ser conducidas por los mismos canales” (Ibíd.: 25), puesto que, como se mencionó, tienen distintos roles en el tránsito (Vasconcellos, 2008). Además, en cuanto a la ampliación del espacio vial “se genera un conflicto de prioridades, no solamente social, en lo que atañe a las inversiones del Estado, sino también técnico-operacional, en lo que respecta al espacio de circulación dedicado a cada modo de transporte dentro del sistema vial” (Ibíd.: 16)⁶.

Las infraestructura vial, “a pesar de ser pública, no es un bien de consumo colectivo igualitario, sino extremadamente desigual” (Ibíd.: 40). Esto guarda relación con el hecho mencionado más arriba de que los automóviles utilizan (físicamente) más espacio por persona⁷. La alta tasa de utilización de espacio que se atribuye a los automóviles particulares está ligada a su subutilización. Cada automóvil particular que tiene una capacidad de transportar alrededor de cinco personas, mientras que el promedio de utilización (o tasa de ocupación) es de “1,5 [personas] en la mayoría de ciudades [capitales latinoamericanas]” (Ídem)⁸. Con esta premisa se puede comparar el espacio utilizado por los distintos usuarios de la vía pública.

En el caso de una intersección con un semáforo que produce tres filas de cien metros de largo hay espacio para 48 automóviles, que transportan 72 personas [48 multiplicado por 1,5]: esta cantidad puede ser transportada por apenas un autobús (con personas de pie) o dos autobuses con todos los pasajeros sentados. El área de 7 metros cuadrados ocupada por el auto parado produce un área por ocupante de 4,7 m² [7 dividido por 1,5], al paso que el área ocupada por persona que utiliza un autobús con 30 pasajeros es de 1 m² (y que disminuye a la mitad en las horas pico) (Ibíd.: 39 y 40).

En relación a las distintas tasas de ocupación del espacio y a los usuarios de la vía pública, Vasconcellos observa que “en una ciudad como Sao Paulo, las [personas] que pertenecen a los grupos de más altos ingresos utilizan, en 24 horas, ocho veces más espacio vial que los grupos de ingresos más bajos” (2008: 40).

⁶ Una inversión en la dirección de procurar una distribución más equitativa del espacio de circulación es “la que tiene que ver con el desarrollo de corredores exclusivos para transporte público en la medida que devuelve el espacio a los usuarios de transporte colectivo” (HN, 2010, entrevista).

⁷ Bettini observa que “el dominio del automóvil sobre el espacio público hace que éste sea inseguro y peligroso, y que se produzca un deterioro del espacio urbano” (1998: 227).

⁸ La tasa de ocupación en el DMQ coincide con el dato anotado. Mientras la baja tasa de utilización es común para muchas ciudades, el automóvil particular es utilizado cada vez más frecuentemente para tramos cortos.

... surge entonces la característica básica del tránsito en nuestra sociedad: el uso de los sistemas [la infraestructura vial, e incluso los vehículos particulares] no es igual para todos, o sea, existe una desigualdad acentuada en el acceso a estos sistemas, en el uso del espacio⁹ (Ibíd.: 90).

Esto tiene que ver también con políticas que han priorizado históricamente la movilidad de “los sectores [considerados] importantes de la economía”, tratando de asegurar que “trabajadores, bienes de consumo y consumidores puedan llegar a más lugares, más rápidamente y a cualquier hora” (Whitelegg, 1997: 34. Traducción mía), en desmedro de otros sectores de la sociedad.

Dados los conflictos de carácter físico y de carácter político descritos, Vasconcellos observa que “es imposible, en el tránsito, atender a todos los intereses al mismo tiempo, en el mismo espacio” (2008: 23). Es así que el tratamiento de los problemas del tránsito tiene que ver con “una tentativa por dividir el espacio entre todas las personas que desean circular” (Ibíd.: 92).

Se busca, en verdad, una situación de equilibrio en que las formas de circulación traigan ventajas y desventajas iguales para todos los participantes del tránsito. Pero esa “igualdad” es, en verdad, una apariencia, pues, [...] los participantes del tránsito no son iguales entre sí, unos tienen más poder que otros. Por causa de esto, el “equilibrio” es muchas veces un “desequilibrio” que favorece a unos en detrimento de otros (Ibíd.: 90).

La contaminación del aire como problema asociado a la movilidad urbana

En este apartado se trata de la degradación de la calidad del aire urbano como un problema asociado a la movilidad que se exagera cuando aumentan los niveles de congestión del tránsito urbano.

En el Distrito Metropolitano de Quito, la mayoría de las emisiones de gases y partículas contaminantes que degradan la calidad del aire urbano se genera en el parque automotor que funciona con derivados de combustibles fósiles. Las cifras de la cantidad de gases y partículas contaminantes debidas al funcionamiento de los automotores, así como de la cantidad de combustibles para uso vehicular consumida en el DMQ se presentan a lo largo del apartado.

⁹ Vasconcellos observa que “esta desigualdad es apenas el reflejo de la desigualdad mayor, que es propia de nuestro sistema socioeconómico” (2008: 91).

Del total de gases y partículas contaminantes que provienen del tráfico vehicular, la mayoría tiene como fuente los automotores a gasolina, que corresponden generalmente a los vehículos de uso particular. La congestión del tránsito urbano, que tiene que ver con una disminución de la velocidad de circulación de los automotores, además, impone condiciones al funcionamiento de los motores de combustión interna, asociadas a las frenadas y arranques continuos, que se traducen en un mayor consumo de combustible y en un aumento en el nivel de emisiones por vehículo.

Otros problemas asociados a la movilidad que afectan las condiciones de vida y la habitabilidad de la ciudad también tienen que ver con la contaminación ambiental, por ejemplo, el ruido. Sin embargo, este estudio no considera más que la temática relativa a la degradación de la calidad, asociada al consumo ineficiente de energía, puesto que son los temas relevantes para la pregunta de investigación y, como tales, son mencionados en los discursos de los ciudadanos sobre la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular que se analizan en el capítulo 4.

La degradación de la calidad del aire urbano es un impacto negativo asociado a la movilidad que tiene que ver con la calidad de vida y la habitabilidad de la ciudad. Dado que la congestión del tránsito urbano tiene que ver con el aumento del tiempo de circulación de los vehículos (CEPAL, 2003: 23), aumenta su consumo de combustible y por consiguiente, la emisión de contaminantes a la atmósfera. Por sus características tecnológicas¹⁰, además, los motores de combustión interna generan mayor cantidad de emisiones durante los arranques y mientras están detenidos en la fila de la congestión vehicular.

La emisión de gases y partículas contaminantes está inevitablemente ligada al uso de los sistemas de transporte. Holden plantea que

La relación entre los efectos positivos del transporte y sus impactos sociales y ambientales negativos se puede comparar con aquella de los hermanos siameses. [...]. Eliminar la mayoría o todos los impactos negativos del transporte podría representar una amenaza al transporte como lo conocemos. Por eso, es difícil crear

¹⁰ Se podría suponer que tecnologías de transporte más eficientes implican menor impacto negativo, relacionando el concepto de eficiencia a un menor consumo de recursos, en este caso, combustibles fósiles. Sin embargo, un análisis desde la perspectiva de la “paradoja de Jevons” lleva a concluir que lo anterior no necesariamente es cierto; puesto que una mayor eficiencia en el uso de los combustibles para transporte no ha supuesto en absoluto un menor consumo de dichos combustibles, debido al incremento en los kilómetros recorridos (Martínez-Alier, 2001: 295).

una conjunción confortable entre transporte y desarrollo sostenible (Holden, 2007:
1. Traducción mía).

Esta problemática tiene su origen en el uso de combustibles fósiles, en su quema en motores de combustión interna para impulsar los vehículos automotores; de este modo también se relaciona con temas asociados al consumo ineficiente de energía.

El flujo de energía a nivel planetario, cuya principal fuente es la radiación del sol, responsable también por la circulación, en mayor o menor grado estable, de los materiales¹¹, pone a disposición del ser humano un conjunto de portadores energéticos primarios para su uso endosomático y exosomático¹². Dentro de éstos, el petróleo constituye la principal fuente de energía para uso exosomático que utiliza la humanidad actualmente: su participación en la oferta de energía primaria a nivel mundial es del 34% (IEA, 2009: 6)¹³. El aprovechamiento de este recurso energético es posible gracias a las tecnologías, llamadas “de suministro”¹⁴, que el ser humano ha desarrollado para transformar formas de energía primaria, que en sí no le ofrecen valor intrínseco, en formas de energía más aprovechables: calor, combustibles y electricidad, los portadores energéticos secundarios. A su vez, las llamadas “tecnologías de consumo”¹⁵ le permiten satisfacer necesidades exosomáticas básicas a partir del uso (la transformación) de energía secundaria. Todas estas transformaciones tienen como principio la Primera Ley de la Termodinámica.

En la actualidad, el flujo de energía que requieren las ciudades está constituido en su mayor parte por combustibles fósiles. En muchas ciudades, como Quito, la mayor porción de la demanda de energía está asociada al funcionamiento del parque automotor, a la par que el aumento en el consumo de energía del sector residencial, que es el mayor que se registra dentro de los sectores de consumo final, está estrechamente

¹¹ Otras fuentes son la energía relacionada a la conducción y a la convección hacia la superficie terrestre del calor de su interior caliente (energía geotérmica), la energía mareomotriz derivada de la combinación de las energías potencial y cinética del sistema sol-tierra-luna y la energía que se encuentra almacenada en los núcleos atómicos de algunos elementos terrestres.

¹² Para mantener el metabolismo de los seres humanos (endosomático) y para satisfacer sus necesidades energéticas (exosomático) (Martínez-Alier, 2001).

¹³ La matriz de oferta de energía primaria mundial se compone de petróleo (34%), carbón (26%), gas natural (21%), energía nuclear (6%), energía hidroeléctrica (2%), biomasa (10%) y otras energías renovables (1%) (IEA, 2009: 6).

¹⁴ Por ejemplo, las refinerías.

¹⁵ Por ejemplo, los sistemas de transporte.

ligado al uso cotidiano de sistemas de transporte (el vehículo particular, principalmente).

En el Ecuador, el consumo energético primario depende en un 80% del petróleo y del gas natural. El sector transporte demanda¹⁶ el 54% de la matriz de energía primaria nacional (MEER, 2008) y se sustenta casi en su totalidad en derivados del petróleo. De la cantidad total de combustibles consumidos a nivel nacional para el sector transporte (gasolina y diesel), alrededor del 30% se consume en Quito¹⁷. El parque vehicular en la ciudad es responsable por el 80% de la contaminación del aire de la ciudad (Corpaire, 2009a). En este contexto, los principales generadores de gases y partículas contaminantes son los automóviles particulares, que mayoritariamente funcionan con gasolina (cuya combustión, como la de los demás combustibles fósiles está ligada inevitablemente a la producción de gases contaminantes).

En la ciudad de Quito se estima que alrededor del 92% del parque vehicular liviano (415.000 vehículos) funciona con gasolina, mientras que el restante 8% funciona con diesel (Corpaire, 2009b: 10). De las fuentes móviles de emisiones en la ciudad, que prácticamente en su totalidad se componen del tráfico vehicular (incluido el parque vehicular liviano), el 34% consume diesel *premium* (con contenido de azufre menor que 500 ppm), el 48% gasolina extra (80 octanos) y el 18% gasolina súper (89 octanos) (Ídem).

Lo anterior muestra unos consumos de tipos de combustible asociados a una alta producción de emisiones contaminantes. A nivel nacional, el 76% del total de la gasolina que se consume es de tipo extra, mientras que el 24% es de tipo súper (MEER, 2008). Mientras tanto, en la ciudad de Quito, se observa un consumo de gasolina de mejor calidad: 69% corresponde a la gasolina extra y 31% a la gasolina súper (DNH, 2010), con un mayor nivel de octanaje que potencialmente se traduciría en una menor generación de emisiones. Respecto del consumo nacional para el sector transporte, el Distrito Metropolitano de Quito fue responsable en el año 2009 por el 31% del consumo

¹⁶ En la matriz de energía primaria, el consumo nacional de portadores energéticos primarios coincide con la demanda.

¹⁷ En Quito vive alrededor del 15% de la población total del Ecuador. Alrededor del 70% del total de la energía para uso exosomático que consume la ciudad se destina al transporte de personas y bienes (Corpaire, 2009a).

total de la gasolina súper (51 millones de galones) y por el 22% de la gasolina extra (114 millones de galones) (Ídem).

Como se dijo, este consumo está ligado a la emisión de gases y partículas contaminantes. Según datos del Inventario de Emisiones Atmosféricas del DMQ del año 2007 (Corpaire, 2009a), el tráfico vehicular es causante de emitir 2'198.932 toneladas de CO₂ por año, lo que corresponde al 63% del total de emisiones de CO₂ en el Distrito Metropolitano y el parque vehicular a gasolina es responsable por 1'355.963 ton/año (62% del total de tráfico vehicular)¹⁸. Además, según el mismo informe, el tráfico vehicular es causante de emitir 101.174 toneladas de CO por año, lo que corresponde al 97% del total de emisiones de CO en el Distrito Metropolitano y el parque vehicular a gasolina es responsable por 84.499 ton/año (84% del total de tráfico vehicular)¹⁹ (Ídem).

Lo anterior implica que cada automotor emite anualmente alrededor de cinco toneladas de CO₂ y unos 250 kilogramos de CO. Esto, además de otras sustancias tóxicas que tienen impacto en el ambiente y en la salud humana. El siguiente cuadro ilustra el origen de estos contaminantes en lo que tiene que ver con el tránsito urbano²⁰.

Tabla No. 1. Principales contaminantes del DMQ asociados al tránsito urbano (Emisiones en toneladas por año).

Fuente de las emisiones	CO	Observaciones	CO ₂	Observaciones	PM _{2.5}	Observaciones
	(ton/año)		(ton/año)		(ton/año)	
Tráfico vehicular	101.174	97% de las emisiones totales de CO en el DMQ	2'198.932	63% de las emisiones totales de CO ₂ en el DMQ	634	46% de las emisiones totales de PM _{2.5} en el DMQ
Vehículos a gasolina (total)	84.499	84% del total del tráfico vehicular	1'355.963	62% del total del tráfico vehicular	79	12% del total del tráfico vehicular
Automóviles particulares a gasolina	30.934	62% del total de vehículos a gasolina	735.342	78% del total de vehículos a gasolina	41	73% del total de vehículos a gasolina*
Camionetas (pick up) a gasolina	21.823		320.492		17	
Automotores a	16.675	16% del total del	842.969	38% del total del	556	88% del total del

¹⁸ El CO₂ es el principal contaminante asociado a la intensificación del efecto invernadero natural y, por lo tanto, al cambio climático a nivel global.

¹⁹ El CO es el contaminante local más abundante en peso en el Distrito Metropolitano de Quito (Corpaire, 2009a).

²⁰ El tráfico vehicular es el principal aporte de las “fuentes móviles” de contaminación. Otras fuentes son las “fuentes fijas” y las “fuentes de área” (Corpaire, 2009a).

* Otros vehículos a gasolina que contribuyen al total de emisiones son los taxis, las motocicletas y las busetas a gasolina (Corpaire, 2009a).

diesel**		tráfico vehicular		tráfico vehicular		tráfico vehicular
----------	--	-------------------	--	-------------------	--	-------------------

Fuente: Corpaire 2009a.

Elaboración: Propia.

Del cuadro anterior queda claro que los vehículos a gasolina son la principal fuente de CO₂ y CO; dentro de estos, especialmente los automóviles particulares (incluye las camionetas). Mientras que los automotores a diesel son la principal fuente de PM_{2.5} (especialmente los buses y pesados).

En general, en la ciudad de Quito, los valores promedio anuales de los contaminantes no superan las concentraciones máximas establecidas en la Norma de Calidad del Aire Ambiente (NCAA²¹), excepto el material particulado, que es el contaminante local más crítico debido a que presenta las excedencias más importantes para concentraciones de largo plazo respecto de la NCAA (Corpaire, 2010: 35) y a las posibles afectaciones para la salud de la población. Este contaminante también está estrechamente ligado al tráfico vehicular (como se mencionó, el 46% del PM_{2.5} proviene del tráfico vehicular), especialmente a la transportación a diesel.

En concordancia con lo anterior se articulan las políticas respecto de la calidad del aire en la ciudad. El concepto en el que se sustentan estas iniciativas es en enfocarse en la mayor fuente de contaminación, es decir, el parque vehicular liviano a gasolina. Una medida emblemática en esta dirección, de reducir las emisiones contaminantes (especialmente de CO, aunque también de compuestos orgánicos volátiles diferentes del metano, COVNM), es la mencionada revisión técnica vehicular (RTV) que deben realizar todos los vehículos que circulan en el DMQ una vez al año²². Los automotores de uso intensivo como taxis, buses y busetas deben realizar la RTV dos veces al año.

Las condiciones propias de la ciudad (geográficas, orográficas, etc.), la ocupación del suelo, junto al crecimiento del parque vehicular, han permitido dinámicas aceleradas de degradación de la calidad del aire; mientras que, algunas medidas “como la revisión técnica vehicular y el establecimiento de un sistema integrado de transporte

** Principalmente buses a diesel y pesados a diesel (Ídem).

²¹ La Norma de Calidad del Aire Ambiente (NCAA) es la referencia obligatoria en el Ecuador para evaluar el estado de la contaminación atmosférica, vigente desde marzo de 2003. Publicada como parte constituyente del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria (Libro VI De la calidad ambiental, Anexo 4) (Corpaire, 2010:16).

²² Otro de los objetivos de la RTV es mejorar la seguridad vial, en la medida que se busca prevenir la falla mecánica en los vehículos.

que incluye trolebuses, han tenido impacto en la calidad del aire que se traduce en una disminución promedio en la concentración de los contaminantes” (RC, 2009, entrevista). La medida de restricción a la circulación vehicular también apunta en este sentido, una proyección de reducción de emisiones contaminantes y de reducción en el consumo de combustibles se presenta más adelante.

Alrededor del 65% de los viajes en el Distrito Metropolitano de Quito se resuelven en transporte público²³; mientras que, el restante 35% utiliza automóvil particular (MDMQ, 2009). De acuerdo a la ocupación diferenciada del espacio público y a la inequitativa distribución de los viajes (aspectos que se analizaron más arriba), se puede decir que un porcentaje de la población menor a ese 35% tiene acceso real al automóvil privado. Esta porción minoritaria de la población es responsable por la gran mayoría de las emisiones contaminantes totales en el DMQ, lo que se traduce en una gran inequidad en cuanto a la responsabilidad sobre la contaminación atmosférica.

Tipologías de medidas de restricción a la circulación vehicular

A nivel internacional, “la aplicación de medidas orientadas a regular el uso de la red vial se ha venido discutiendo e implementando desde hace por lo menos cincuenta años” (CP, 2010, entrevista). La discusión ha sido enfocada alrededor de la necesidad de contar con una alternativa frente a problemas asociados con a) el consumo ineficiente de energía, b) la degradación de la calidad del aire urbano y c) la congestión vehicular. Dependiendo del lugar donde se aplican medidas restrictivas, se puede observar la prevalencia de alguno de estos aspectos.

En su dimensión de estrategia para la gestión de la demanda vial, las medidas de restricción a la circulación vehicular contribuyen a lograr una distribución más eficiente y equitativa del espacio público²⁴, así como de los sistemas de transporte urbano.

La experiencia internacional revela que al menos existen cinco grupos de medidas para la adopción de un comportamiento ciudadano consecuente con la necesidad de mejorar sus condiciones de vida urbana, las mismas que pueden ser de carácter voluntario y/u obligatorio: [1] el uso compartido de vehículos, los beneficios en

²³ El 21% de los viajes en transporte público se resuelve en el sistema integrado de transporte denominado Metrobús-Q, de administración municipal (HN, 2010, entrevista).

²⁴ Desde esta perspectiva, la aplicación de medidas de restricción a la circulación vehicular tendría el potencial de reducir los riesgos asociados a la seguridad vial.

vías y peajes para vehículos con alta ocupación de tripulantes y la modificación de itinerarios y rutas; [2] penalización al costo de los viajes y al uso del espacio público, a través de peajes en ruta, peajes en zona y tarifación diferenciada por zona de los estacionamientos; [3] restricción para los vehículos seleccionados sobre la base de los dígitos de su placa, para sacar de circulación a una porción del flujo total; [4] restricción de vehículos a partir de la discriminación del tipo de auto, tomando como variables la eficiencia en la ocupación del espacio y el consumo energético o los volúmenes de emisión de contaminantes; [5] restricción en vías y/o zonas, basadas en límites de densidades de flujo contra las capacidades viales, características funcionales de la red y/o de la zona (SM, 2010: 6).

En relación a estos grupos de medidas que se aplican a nivel mundial se cuentan las tarifas viales de congestión (peajes urbanos para el ingreso a áreas congestionadas) y el racionamiento del espacio vial (“Pico y Placa” y “Hoy No Circula”). Otras medidas que contribuyen a reducir el uso del automóvil particular consisten en mecanismos fiscales y tributarios para incrementar el costo de los automotores o de los combustibles que éstos utilizan.

Tarifas viales de congestión y racionamiento del espacio vial

Desde el punto de vista de la economía neoclásica, los problemas asociados a la movilidad anotados son externalidades negativas asociadas al uso del automóvil particular. En el contexto de la economía neoclásica, la solución tiene que ver con la posibilidad de “internalizar” estas externalidades asignándoles un costo. Este cargo o tarifa es el fundamento de la aplicación de tarifas viales de congestión o peajes urbanos para vehículos particulares.

Los objetivos de estas medidas son lograr una redistribución espacial y temporal del espacio público en un contexto de exceso de demanda en horas pico e incentivar el uso de sistemas alternativos de transporte a modo de “bienes sustitutos” que no provocan las mismas externalidades. Lo primero se logra a través de la restricción del número de viajes hacia áreas congestionadas motivada por la señal de precios mencionada (como “desincentivo” económico), mientras que lo segundo se considera como una respuesta a esa misma señal.

Medidas de restricción de este tipo se aplican en Londres (peaje urbano) (TfL, 2008), Estocolmo (impuesto de congestión) (STA, 2010), Milán y Singapur (tarifa de congestión) (Ayuntamiento de Milán, 2010; LTA, 2010). La principal crítica contra su

aplicación se relaciona a la inequidad entre los propietarios de automóviles, puesto que estas medidas tienen mayor impacto en los conductores con menor poder adquisitivo.

Por lo anterior se considera más adecuado aplicar medidas relacionadas al racionamiento del espacio vial (“Pico y Placa” y “Hoy No Circula” son ejemplos de estas medidas), que restringen de igual manera a todos los conductores de automóviles independientemente de su nivel de ingresos²⁵.

El racionamiento del espacio vial es una consecuencia de la restricción del uso de un porcentaje de los vehículos que circulan en una ciudad. La base para determinar ese porcentaje de automotores es, generalmente, el último dígito de la placa de los vehículos. La aplicación de esta medida consiste en prohibir la circulación de los vehículos cuya placa termina en un número determinado durante un periodo horario por día.

La prohibición de dos dígitos por día es una medida de este tipo que se aplica principalmente frente a problemas relacionados con la congestión vehicular. Los objetivos *a priori* de una medida de este tipo son mejorar los niveles de circulación al incrementar la velocidad promedio de los viajes en zonas congestionadas. Este aumento en la velocidad promedio de circulación se traduce en una reducción de las demoras y los costos operacionales que se imponen a otros usuarios de la vía pública que son social y ambientalmente más eficientes (como el transporte público), lo que se traduciría en la reducción de las pérdidas de productividad de la ciudad que se generan como resultado de los altos niveles de congestión vial. A la par, con la aplicación de este tipo de medidas se esperan reducciones en los niveles de consumo de combustibles²⁶ y de emisiones de contaminantes a la atmósfera.

Cuando la motivación principal para implementar este tipo de medidas tiene que ver con criterios ambientales de reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera, se puede incrementar el porcentaje de automotores prohibidos de circular, y

²⁵ Sin embargo, la aplicación de medidas relacionadas al racionamiento del espacio vial implica problemas de equidad en la medida que éstas no siempre hacen distinción entre las personas que son propietarias de uno o más automóviles (Vasconcellos, 2008: 89).

²⁶ La reducción en el consumo de combustible se debe, por una parte, a los automóviles que dejan de circular y, por otra, a aquellos vehículos que mejoran su promedio de velocidad en los viajes gracias a la disminución de los niveles de congestión. El consumo de combustible en los automóviles que circulan tiende a disminuir principalmente debido a la reducción del número de paradas y arranques obligatorios que tienen lugar en la congestión vehicular.

la restricción puede aplicarse por más de un día para esos vehículos. Medidas de este tipo se han aplicado también cuando el objetivo principal es reducir el consumo de combustibles.

Algunas ciudades donde se aplican (o se han aplicado) este tipo de medidas son Sao Paulo (SMT, 2010), Bogotá (Pico y Placa) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010), Ciudad de México (Hoy No Circula) (SMA, 2004), Santiago de Chile (UOCT, 2010), Caracas, La Paz (Gobierno Municipal de La Paz, 2010), San José de Costa Rica²⁷. Entre las ciudades fuera de Latinoamérica que aplican estas medidas se cuentan Seúl y Beijing. En Atenas y algunas ciudades de Italia y del Reino Unido, la restricción vehicular a través del racionamiento del espacio vial se aplica en zonas congestionadas motivada fuertemente por la necesidad de preservar el patrimonio histórico y cultural.

El racionamiento del espacio vial por las medidas de restricción a la circulación vehicular: sus contradicciones inherentes.

La discusión que se plantea alrededor de la aplicación de las medidas de restricción a la circulación vehicular, que persiguen el racionamiento del espacio vial, implica analizar contradicciones inherentes que responden principalmente al carácter “transitorio y paliativo” que se asigna a este tipo de programas. El carácter transitorio se refiere a que la tasa de crecimiento del parque vehicular (la introducción de nuevos vehículos al sistema) incide en que los programas de restricción vehicular pierdan eficiencia en pocos años; mientras que paliativo hace referencia a que la implementación de estos programas mejora la movilidad, pero no ataca el problema de fondo si no está acompañada de otras medidas complementarias. En el caso específico de los flujos de tránsito, la mejora, producto de la implementación de medidas de restricción a la circulación vehicular, puede verse opacada en el corto plazo por el aumento del número de viajes o del número de kilómetros recorridos por viaje en vehículos automotores. Por lo tanto se hacen necesarias medidas tendientes a contener la generación de flujos adicionales de tránsito, entre las que se cuentan el aumento de la capacidad de los sistemas de transporte masivo, la dotación de infraestructura para sistemas alternativos

²⁷ En el caso de Costa Rica y Honduras, la principal motivación para aplicar medidas de restricción vehicular fue la reducción del consumo de petróleo (por su alto precio). En Honduras, la restricción vehicular se aplicó a nivel de país.

de transporte, la gestión del tránsito y los estacionamientos, el fomento de una cultura ciudadana y el control y sanción del cumplimiento de las medidas de restricción²⁸.

Otro de los aspectos que se discute en relación a la aplicación de medidas de restricción a la circulación vehicular es el crecimiento del parque automotor, así como el aumento de los vehículos que poseen las familias y la posibilidad de que automóviles con altos niveles de emisión de contaminantes no salgan de circulación. Sin embargo, el incremento de las ventas de unidades nuevas debe ser analizado, en general, bajo la luz de las condiciones económicas prevalecientes que tienen que ver con el nivel de actividad económica, el ingreso real de las familias con capacidad para comprar automóviles y la accesibilidad a créditos, facilitada por planes de financiamiento y tasas de interés.

De todas maneras, los argumentos presentados en este apartado tienen poco que ver con cambios en la movilidad tendientes a facilitar la accesibilidad que requieren los habitantes de la ciudad para realizar sus actividades, lo cual implicaría, entre otros aspectos, cambios de hábitos y nuevas formas de organización de entidades públicas y privadas, así como el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones para el acceso a servicios.

A continuación se presentan algunas experiencias internacionales de la aplicación de medidas que tienen que ver con la aplicación de tarifas viales. En este mismo apartado, se presentan, con algo más de detalle las experiencias de Ciudad de México y de Bogotá, por ser medidas de restricción a la circulación vehicular similares a la analizada en este estudio.

Tarifas viales de congestión: Londres, Estocolmo, Milán

La tarifa de congestión (peaje urbano) fue implementada en el centro de Londres como medida de restricción a la circulación vehicular en febrero de 2003²⁹. En julio de 2005, la tarifa fue incrementada de 5 a 8 libras por día (de USD 7,5 a 12,00) y se cobra

²⁸ Como se anota más adelante en este estudio, en el caso del DMQ, la medida de restricción a la circulación vehicular fue anunciada junto a estas otras medidas complementarias.

²⁹ El primer esquema de tarifas de congestión del Reino Unido se implementó en la ciudad de Durham en octubre de 2002. El peaje urbano se ubicó en la vía pública que permite el acceso a la catedral y al castillo de Durham (declarados Patrimonio de la Humanidad), por donde circulaban diariamente alrededor de 17.000 peatones y 3.000 vehículos. Un año después de la aplicación de la medida, el flujo vehicular se redujo en un 85% (Durham County Council, 2010).

diariamente (una sola vez, independientemente de cuántas veces ingresan) a los conductores que entran, salen o circulan dentro de la zona restringida entre las 07h00 y las 18h00. La aplicación de la medida resultó en una reducción del 21% del flujo vehicular que ingresa a la zona de restricción respecto de los niveles observados antes de su aplicación, mientras que se incrementó en un 6% el uso de transporte masivo (TfL, 2008).

En Estocolmo, la tarifa (impuesto) de congestión se aplica a los vehículos registrados en Suecia que ingresan al centro de la ciudad de lunes a viernes de 06h30 a 18h29. La medida se introdujo para un periodo de pruebas en enero de 2006 y se implantó de manera permanente desde agosto de 2007. Los vehículos son registrados en puntos de control (sistemas de cobro electrónico de peajes) a través de la colocación de dispositivos electrónicos de identificación en los automotores y pagan entre 10 y 20 coronas, dependiendo de la hora del día, (entre USD 1,50 y 3,00) por cada entrada al área restringida. El pago se realiza automáticamente mediante el cargo a la tarjeta de crédito o débito del conductor (STA, 2010).

El sistema *Ecopass*, aplicado en Milán desde enero de 2008, es una tarifa por contaminación que se cobra como peaje urbano a los conductores de automóviles que ingresan a la zona restringida de esa ciudad. El programa se aplica de lunes a viernes de 07h30 a 19h30 y la tarifa es diferenciada (entre 2 y 10 euros) de acuerdo con el nivel de emisiones de los automotores. El sistema de control se basa en cámaras implementadas en 43 accesos (Ayuntamiento de Milán, 2010).

El caso de Singapur

El caso de Singapur es especial por el nivel restrictivo de algunas medidas que se aplican para gestionar la demanda de vehículos particulares.

La tarifa de congestión se aplica desde 1975 y, en un inicio, el control de acceso a la zona restringida era llevado a cabo por la policía. En 1998 se automatizó el sistema de cobro con el sistema de tarifa vial electrónica, ERP, por sus siglas en inglés (*electronic road pricing*). La tarifa es cobrada por cada ingreso a la zona restringida sin que se establezca un valor límite (a diferencia de Estocolmo). De este modo, Singapur se constituyó en la primera ciudad en el mundo en implantar de forma permanente el cobro electrónico de peajes. La aplicación de la tarifa de congestión ha permitido

mantener la velocidad promedio de las vías arteriales entre 20 y 30 km/h, mientras que se ha reducido el ingreso a áreas restringidas entre 10 y 30% (LTA, 2010).

Además, en Singapur se aplica un sistema de cuotas máximas para vehículos mediante el cual la autoridad de transporte establece el número de automotores a ingresar al sistema y que pueden registrarse. Esta medida es adicional a los desincentivos tributarios y fiscales aplicados a la adquisición de automóviles. Para establecer el número de vehículos que puede ser matriculado, la autoridad toma en cuenta las condiciones del tránsito y el número de automotores que sale de las vías. La cuota máxima para cada categoría de vehículo se establece de acuerdo a la proporción de esa categoría respecto del parque vehicular total y es administrada a través de certificados de propiedad que son subastados (Ídem).

La restricción a la circulación vehicular motivada por la degradación de la calidad del aire urbano: Programa “Hoy No Circula”

El programa “Hoy No Circula” (HNC) fue instaurado por la administración de la Ciudad de México en 1989 a través de un acuerdo por el que se establecieron los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores un día a la semana. La decisión fue tomada cuando el parque vehicular en su conjunto era el causante de la emisión de más del 70% de los contaminantes en la ciudad (SMA, 2004: 5), siendo la degradación de la calidad del aire urbano el principal determinante para la aplicación de la medida.

El mencionado acuerdo prohibía inicialmente la circulación del 20% del parque vehicular en el territorio del Distrito Federal por un día a la semana durante 15 horas (de 05h00 a 20h00). La restricción se aplicó durante la temporada invernal por la mayor dificultad en la dispersión de contaminantes de ese periodo del año (Ídem).

En el año 1990, el programa HNC se aplicó a todo el Estado de México con el carácter de obligatorio y permanente. La restricción vehicular en un día hábil a la semana se aplicó a todos los automotores, con excepción de aquellos que prestaban servicio de transporte de pasajeros. Los automotores exentos de esta medida fueron los que atendían emergencias médicas, seguridad pública y bomberos. Para el año siguiente se incluyó el 20% de los vehículos de transporte público. La restricción para este tipo de vehículos fue aplicada un día hábil a la semana de 10h00 a 21h00 (Ídem).

En el año 1997, con el objetivo de incentivar la renovación del parque vehicular a diesel y gasolina, se establecieron condiciones especiales para la restricción de vehículos con bajas emisiones de contaminantes. En 1998 se planteó la exención de hasta por dos años del programa de verificación vehicular (revisión técnica vehicular) y del programa HNC para los vehículos que cumplieran con los niveles de emisiones a ser adoptados oficialmente en 2001 (Ídem).

La misma fuente (SMA, 2004) calcula que para 1990 el retiro diario del 20% de los vehículos que circulaban en la Ciudad de México³⁰ (unas 450.000 unidades) significó, además de la reducción correspondiente de consumo de combustible, un beneficio ambiental asociado a evitar la emisión de alrededor de 30 mil toneladas mensuales de contaminantes. Además, como consecuencia del aumento esperado en la velocidad de circulación se estima que se ahorraron un millón de horas-hombre semanales, que se perdían en los traslados vehiculares (Ídem).

Existen restricciones adicionales al HNC que se aplican cuando se decreta el estado de alerta llamado “contingencia ambiental” debido al aumento de los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera. En un inicio, la restricción adicional consistió en prohibir la circulación del 40% del parque vehicular. Actualmente, la restricción adicional consiste en no permitir la circulación del 60% de los vehículos con “holograma 2”³¹ (Ídem).

Respecto del número de automóviles por familia, la fuente (SMA, 2004) anota que para el año de 1995, el 46% de los conductores tenían más de un vehículo. En este contexto, la aplicación del programa HNC fue motivo para que el 10% de los automovilistas adquiriera un segundo vehículo. Automóviles de medio uso fueron adquiridos por la clase media (como segundo vehículo), la cual les dio un uso mucho menos intensivo, impidiendo que estas unidades llegaran a clases sociales con menor poder adquisitivo, las cuales habrían hecho uso diario de ellas (Ídem).

Debido a las numerosas excepciones, el porcentaje de automotores a los cuales se aplica el programa HNC, de manera efectiva y diariamente, ha descendido del 20 al 8%. Para el año 2010 se proyecta que, de no haber revisiones de la medida, este

³⁰ El parque vehicular particular actual en México D.F. se estima en 4,3 millones de unidades (SMA, 2004).

³¹ “Holograma 2” es la clasificación que obtienen los vehículos modelo 1991 o anteriores, así como las unidades modelo 1993 y posteriores con problemas de mantenimiento vehicular (SMA, 2004).

porcentaje será solamente del 2,9%. El programa HNC ha sido replicado en otras ciudades mexicanas como Toluca, Guadalajara, Puebla y Pachuca (Ídem).

La restricción a la circulación vehicular motivada por la congestión vehicular: El “Pico y Placa”, el “Rodizio Veicular” y otros

La aplicación del programa “Pico y Placa” en Bogotá inició en 1998 con el objetivo de reducir los niveles de congestión del sistema vial de la ciudad en las horas pico. El mecanismo de implementación consistió en prohibir la circulación del 40% de los vehículos, discriminados por el último dígito de la placa, de 07h30 a 09h00 y de 17h30 a 19h00. De este modo, cada automóvil estaba prohibido de circular dos días hábiles por semana. Los días a la semana que un vehículo no circula se rotan periódicamente (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010).

En esa ciudad circulan actualmente alrededor de un millón cuatrocientos mil vehículos y la Alcaldía Mayor de Bogotá ha decidido ampliar la aplicación del programa de restricción vehicular. Por dos años, la medida se aplicará durante 14 horas al día (de 06h00 a 20h00) para el transporte particular, bajo el argumento de la reparación vial, la adecuación de nuevas arterias y la implementación de la tercera etapa del sistema Transmilenio. En Bogotá se aplica, además, desde el año 1995 una sobretasa a la gasolina y al diesel, que desde el 2003 llega al 25%, con la finalidad de financiar el plan vial y los sistemas de transporte público (Ídem).

Un estudio independiente alrededor de la aplicación del “pico y placa” en Bogotá muestra una alta aceptación de la ciudadanía, sin embargo contrastada con la disposición a adquirir un segundo vehículo para evadir la medida. El estudio recomienda modificar periódicamente la ejecución del “pico y placa”, por ejemplo ampliando los horarios de restricción. Las razones para tal planteamiento radican en que, a decir del estudio, conforme pasa el tiempo, las medidas de restricción de la circulación vehicular pierden efectividad y son sujetas de evasión (Cabrera y Guerrero, 2005).

La ciudad de Sao Paulo inició la aplicación del programa de restricción vehicular en 1997. La medida consistió en prohibir la circulación del 20% de los automóviles privados durante seis horas diarias (de 07h00 a 10h00 y de 17h00 a 20h00).

En la actualidad, el control de accesos y el sistema de aplicación de multas se realiza mediante sistemas automáticos de detección (SMT, 2010).

En Santiago se aplica un esquema similar al de Bogotá (cuatro dígitos por día) desde mediados de los noventa. Los vehículos particulares sin convertidor catalítico se encuentran prohibidos de circular durante dos días a la semana de 07h30 a 21h00; mientras que los vehículos con convertidor catalítico o “con sello verde” son restringidos en los eventos determinados como “preemergencia ambiental” donde se prohíbe la circulación del 40% de estos vehículos y del 60% de los automotores “sin sello verde” (UOCT, 2010). Además, en Santiago, entre el 2004 y el 2005 fueron implantados peajes que atraviesan por el centro comercial de la ciudad, con tecnología que permite el cobro automático por distancia recorrida y con registro de ingresos (Ídem).

En La Paz se aplica un esquema similar, donde se prohíbe la circulación del 20% de los automotores en el centro de la ciudad (un área de 10 kilómetros cuadrados). La circulación vehicular se restringe en tres horarios (de 08h00 a 09h30, de 12h00 a 13h00 y de 18h00 a 20h00). El control se realiza por la autoridad a través de 39 puntos de acceso (Gobierno Municipal de La Paz, 2010).

De los estudios de caso referidos, se puede afirmar que las medidas de restricción a la circulación vehicular relacionadas al cobro de tarifas por congestión se han aplicado desde los años setenta. Programas asociados al racionamiento del espacio vial como el “Hoy No Circula” de la Ciudad de México y el “*rodízio veicular*” de Sao Paulo, se aplican desde 1989 y 1997, respectivamente. Esto implica una trayectoria de alrededor de treinta años de las medidas de restricción a la circulación vehicular; lo cual se traduce en la posibilidad de analizar sobre la base del material existente las ventajas y desventajas de su implementación.

CAPÍTULO III

LAS CONDICIONES BÁSICAS PARA LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN VEHICULAR

En este capítulo se analiza, por una parte, el denominado “Nuevo modelo de movilidad” como componente de la política pública en materia de movilidad que aplica el Municipio de Quito y, por otra, describe las condiciones básicas para la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular en ese marco, a nivel interno del MDMQ.

Para esto, el capítulo inicia con una descripción de la problemática actual de la movilidad en Quito, con énfasis en lo referente a la congestión del tránsito, y con una reseña de las intervenciones de la autoridad local frente a manifestaciones de los problemas asociados a la movilidad. Se mencionan intervenciones municipales desde 1988 hasta la actualidad, algunas de las cuales han constituido respuestas de la autoridad frente a situaciones de crisis. Un claro ejemplo de lo anterior, que ha marcado por años el accionar municipal, son los problemas que tienen que ver con el transporte público.

La descripción del proceso para asegurar el cumplimiento de las condiciones básicas para la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular se presenta de manera cronológica.

La situación de la movilidad en el DMQ

En este apartado se presenta una descripción de la problemática asociada a la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito, con énfasis en lo referente a la congestión del tránsito.

En el marco de la aplicación de la política pública referente a la movilidad, la implementación de la primera medida de restricción a la circulación vehicular constituye un hito que pretende dar una respuesta a la ciudadanía frente a la congestión del tránsito urbano.

A decir de Carlos Páez, Secretario de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la expresión más evidente de la problemática asociada a la movilidad en Quito, generada por la ocupación del territorio, muestra que:

Pese a la enorme cantidad de automotores que saturan las calles y avenidas, casi el 65% de los habitantes de la ciudad se moviliza diariamente en transporte público, con serias limitaciones y en medio de la congestión, la contaminación del aire y la inseguridad vial, que alargan los tiempos de viaje y conspiran contra la calidad de vida y la productividad en general (CP, 2010, entrevista).

El escenario planteado, pasa por analizar la situación de la movilidad en la ciudad. Un diagnóstico de esta situación está contenido en el Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito 2009 – 2025 (PMM) del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, documento que constituye una referencia para la planificación estratégica y la gestión de la movilidad en la ciudad.

En Quito se realizan diariamente unos 4,5 millones de viajes en modos de transporte motorizados (MDMQ, 2009: 21). De los casi 2,9 millones de viajes en transporte colectivo (público e institucional), 1'340.000 (46,2 %) son dentro o hacia y desde el hipercentro; mientras que, de los 1,6 millones de viajes en transporte privado, 700.000 (43,8 %) son dentro o hacia y desde el hipercentro (Ibíd.: 23 y 24). Lo anterior muestra una concentración de destinos y de viajes radiales hacia la zona de la ciudad donde hay una mayor cobertura de servicios públicos y equipamientos urbanos.

Del total de los viajes, alrededor del 65% se realiza en transporte público e institucional y comercial³², mientras que el restante 35% tiene lugar en transporte privado³³ (Ibíd.: 21). Este índice, que muestra la distribución de la movilidad en transporte público y en transporte privado, se conoce como “partición modal de los viajes en modos de transporte motorizados” y se observa una tendencia de crecimiento en la proporción correspondiente al transporte privado en parte debida al crecimiento acelerado del parque automotor privado, en detrimento de la proporción correspondiente al transporte público³⁴ (Ídem).

³² Transporte público se refiere a los buses que brindan el servicio, sean estos de propiedad pública o privada; transporte institucional se refiere a los buses pertenecientes a instituciones (principalmente públicas), que realizan recorridos; y transporte comercial se refiere principalmente a los taxis.

³³ Principalmente en automóvil particular.

³⁴ Incluso después del *boom* del automóvil particular, la flota de buses ha transportado a la mayor parte de la población de Quito. Todavía para el año 2002, de los desplazamientos motorizados, el 80% se realizaban en transporte público (Demoraes, 2005: 72).

Se estima que a finales del 2009 “circulaban unos 415.000 vehículos³⁵, con un crecimiento del parque vehicular anual del 5%, menor al registrado los años anteriores de alrededor del 8 y 9%” (BI, 2010, entrevista). Esto representa una tasa de motorización de alrededor de 190 vehículos por cada mil habitantes. Con tasas de crecimiento anuales del parque automotor un poco mayores que la anotada, según el comportamiento histórico, se calcula que en el año 2025 la tasa de motorización será de 453 vehículos por cada mil habitantes, un incremento de más de dos veces la tasa actual (MDMQ, 2009: 33).

Lo anterior ha contribuido a saturar la capacidad física de las vías. Según el PMM, en esta condición se encuentra más de la cuarta parte de la infraestructura vial de la ciudad (Ibíd.: 38 y 39). Esta situación está directamente relacionada con un decremento general en la velocidad promedio de circulación. Cuando la velocidad de circulación tiene valores de entre de entre cero y diez kilómetros por hora³⁶, se habla de la “congestión”. De mantenerse la tendencia actual de ocupación, para el 2025, más de la mitad de las vías estará saturada (Ídem).

Esta situación esboza la problemática asociada a la movilidad en las ciudades que, en general, se manifiesta como congestión del tránsito y ocupación abusiva del espacio, ruido y contaminación y accidentalidad.

Respecto de la congestión, el Plan Maestro de Movilidad reconoce que se trata del “principal problema percibido por los ciudadanos de Quito y otras áreas del Distrito Metropolitano”. El documento, a través del criterio de saturación, concluye que “especialmente en el hipercentro y en los accesos” al DMQ, se “ha superado la capacidad física de las vías”. En este estado se encuentra el 32% del total de kilómetros de la red vial principal del DMQ, y de mantenerse la tendencia, para el año 2025, el porcentaje sería del 54% (MDMQ, 2009: 38).

La Gerencia de Planificación de la Movilidad hace una distinción en cuanto al 32% del total de kilómetros de vías saturados, mencionados en el PMM. El 25% corresponde a vías donde la velocidad promedio de circulación es menor a 9 km/h. Mientras que en el otro 7% de vías saturadas, la velocidad promedio es de 10 a 29 km/h

³⁵ De los cuales un 4,5% corresponden a motocicletas; es decir, unas 18.500. La cantidad total de 415.000 vehículos corresponde a alrededor de un tercio del total nacional (BI, Quito, 2010); de estos vehículos, como se mencionó, más del 90% funcionan con gasolina.

³⁶ A una velocidad promedio de circulación de los automóviles de 5 km/h es más eficiente ir a pie.

(GPM, 2009: 4). Mientras tanto, las velocidades medias de operación de toda la red vial varían de acuerdo a los picos de la mañana y de la tarde y a las horas valle. Esto hace que en la mañana, la velocidad promedio sea de 26,8 km/h, en las horas valle de 31,3 km/h y en la tarde de 28,8 km/h (L&G, 2010: 18).

Según el plan, en la ciudad de Quito, esta situación tiene que ver, principalmente, con lo que en este estudio se ha denominado “microaccesibilidad”:

Estas deficiencias están determinadas principalmente por la capacidad de las intersecciones que estructuran la red vial y su operación.

La situación se agrava debido a la presencia de equipamientos urbanos que generan mucho viajes y dan lugar a que se produzcan fricciones en los flujos vehiculares, como: estacionamientos, paradas inapropiadas de buses, cruce aleatorio de peatones, dispositivos de control de tráfico poco eficientes, deficiencias de la geometría vial, entre otros, aspectos que inciden directamente en el incremento de la congestión vehicular (MDMQ, 2009: 38).

El enfoque desde la institucionalidad frente a los problemas asociados a la movilidad.

Este apartado presenta el abordaje de los problemas asociados a la movilidad desde la institucionalidad municipal. Desde 1988 la institucionalidad municipal y sus intervenciones han sido marcadas en gran medida por los problemas alrededor de la provisión del servicio de transporte público³⁷. Desde enero de 2010, el tema del congestionamiento del tránsito urbano empieza a ganar terreno en la agenda pública, a raíz del anuncio de una medida de restricción a la circulación para enfrentarlo.

A lo largo de los años, en lo referente a la movilidad urbana, las líneas de acción han sido propuestas y ejecutadas por diferentes instancias de gobierno. En la actualidad, las competencias recaen sobre el gobierno local.

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008, establece en su régimen de competencias que al Gobierno Local del Distrito Metropolitano de Quito, como autoridad regional y municipal, le corresponde planificar, regular y controlar el tránsito y transporte (Art. 262, numeral 3 y Art. 264, numeral 6) y

³⁷ El abordaje del transporte, se entiende desde la perspectiva de Castells en su libro “La cuestión urbana”, estudiar el transporte implica analizar el sistema circulatorio de la ciudad para entender las relaciones entre todos los elementos de la estructura urbana (Castells, 1974). Específicamente, el tratamiento de los temas relacionados al transporte público llevó a pensar en abarcar una perspectiva más amplia que implica pensar en los problemas urbanos asociados a la movilidad.

planificar, construir y mantener la vialidad (Art. 262, numeral 4 y Art. 264, numeral 3) en el marco de su territorio (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, también vigente desde el 2008, ratifica las atribuciones y competencias municipales emanadas de la Constitución (Art. 44, Disposición Transitoria Octava y Art. 27 de su Reglamento) en cuanto a planificar, regular, fiscalizar y controlar el transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial (Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2008).

Estos cuerpos legales determinan el rol y responsabilidades del gobierno local en el ámbito de la movilidad y, a su vez, marcan el enfoque, alcance y contenido del accionar municipal. En este contexto, el Alcalde Metropolitano de Quito, mediante Resolución No. A 0002 del 06 de agosto de 2009, crea la Secretaría de Movilidad, para ejercer la rectoría sobre el sistema de movilidad del Distrito Metropolitano de Quito, así como para elaborar un diseño conceptual e implementar el denominado “Nuevo modelo de movilidad”³⁸.

Desde el gobierno local, la propuesta que se está construyendo busca corregir los vicios del modelo de crecimiento urbano y revertir las tendencias en los desplazamientos con un nuevo modelo de movilidad que parte de una concepción integral del sistema, articulando los temas de tránsito y seguridad vial, transporte y vialidad (infraestructura para la movilidad), bajo el direccionamiento político de la Alcaldía y un esfuerzo sostenido de evaluación y rendición social de cuentas (CP, 2009, entrevista).

En cuanto al tránsito y la seguridad en las vías, este modelo (llamado “Nuevo modelo de movilidad”) busca que los desplazamientos se realicen “en condiciones de eficiencia, precautelando como valor mayor la seguridad e integridad de las personas”. Así mismo, se pretende “incrementar la oferta y mejorar la calidad del transporte colectivo, promoviendo paralelamente los modos no motorizados de desplazamiento”; mientras que en lo referente a infraestructura, se busca “garantizar la conectividad, atendiendo las zonas de crecimiento y dotando al sector urbano consolidado con vías que favorezcan las prioridades del sistema” (Ídem).

Estas líneas estratégicas del denominado “nuevo modelo de movilidad” pretenden posicionar a la movilidad como “un elemento del sistema de inclusión y equidad social

³⁸ Desde agosto de 2009, la ciudad de Quito tiene una nueva administración municipal, encabezada por Augusto Barrera, Alcalde Metropolitano.

y al transporte como un servicio esencial que asegura el ejercicio, garantía y exigibilidad en los derechos y el cumplimiento de los objetivos del buen vivir” reconocidos en el Art. 340 de la Constitución de la República; así mismo, en esta visión, la movilidad contribuye a “garantizar el derecho que tienen las personas al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural” de acuerdo al Art. 31 de la Constitución (CP, 2010, entrevista).

En líneas generales, estas directrices del denominado “Nuevo modelo de movilidad” corresponden a lo previsto en el Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito 2009 – 2025 (PMM) aprobado por el Concejo Metropolitano de Quito en abril de 2009 y cuya esencia comprende una actualización de las metas y contenidos del Plan Maestro de Transporte y Vialidad (PMT) del año 2002 (MDMQ, 2009: 11). Este instrumento (el PMM) representa, por tanto, un compendio de la política municipal a través de los años y sus proyecciones. Como tal, el plan maestro, presenta líneas de formulación operativa difusas en cuanto a su implementación, lo que se traduce en la posibilidad de que varios de sus elementos estratégicos puedan constituirse en respuestas a temas coyunturales. Es así que el llamado “Nuevo modelo de movilidad”, que comprende y compila estrategias del PMM incluye entre sus líneas directrices la aplicación de la restricción a la circulación vehicular.

En el marco de la lógica municipal en lo referente a los problemas asociados a la movilidad, las instituciones que han regido las decisiones sobre el tema han ido cambiando a través de los años y de las distintas administraciones de la ciudad y se han conformado de acuerdo a las diferentes etapas que se distinguen en cuanto al abordaje de la problemática y a los sistemas de transporte. En este contexto, ha sido el transporte público, más que el transporte privado y más que el transporte no motorizado, el que ha marcado estas etapas.

Estos conflictos alrededor del transporte público tienen su raíz en el hecho de que las prioridades de los usuarios están confrontadas con los intereses de los empresarios transportistas. Los usuarios esperan el menor “costo”³⁹ de un servicio

³⁹ En el sentido que lo describe E. Vasconcellos, no solo desde el punto de vista de la contabilidad crematística (de los precios en términos estrictamente monetarios), sino desde la perspectiva de su disponibilidad en términos de accesibilidad.

público, asociado a la comodidad y seguridad al movilizarse; mientras, los transportistas buscan maximizar sus ganancias en un negocio, a través del cobro elevado de tarifas y la saturación de las unidades de transporte, lo que conspira contra la calidad del servicio.

A decir de Juan Pablo Chauvín, la historia de los medios de transporte en Quito se puede contar desde inicios del siglo XX (2007). A inicios del siglo pasado, el medio de transporte de mayor acceso de la población era el tranvía eléctrico (Ídem).

El cambio del tranvía eléctrico por buses a diesel tuvo lugar por la “presión de las cooperativas de buses que se adaptaban más fácilmente a la expansión urbana, mediante la posibilidad de ir más allá de las líneas del tranvía” (Demoraes, 2005: 73).

Al desaparecer el tranvía se instalaron vehículos motorizados en el transporte público, como el ómnibus, las busetas y autobuses de mayor tamaño, bajo operadores privados, organizados en numerosas cooperativas (Ídem) y compañías, que “conformaron un empresariado informal que funcionaba como asociaciones de propietarios individuales y se organizaban según las líneas de recorrido”; estas líneas eran trazadas “empíricamente por los mismos transportistas sin responder a estudios de demanda”. Los vehículos automotores de transporte se incrementaron sin una planificación adecuada, lo que originó que “el servicio se concentrara en ciertos sectores de la ciudad provocando problemas de congestión⁴⁰, mientras otras áreas de la ciudad quedaron marginadas” (Méndez, 1991: 18 y 72). Además, la falta de control de las organizaciones de transportistas “dio paso a la anarquía, ya que la carencia de políticas adecuadas que normaran el funcionamiento de dichas organizaciones llevó a su proliferación, dificultando su control y posibles acuerdos sobre las tarifas” (Ibíd.: 112).

Lo reportado en este apartado, como se mencionó, presenta la problemática asociada al transporte público, que ocupó las primeras líneas de la agenda municipal en cuanto a la temática de la movilidad por muchos años. Desde el anuncio de la medida de restricción a la circulación vehicular, este tema pasa al primer plano de la agenda pública y los temas referentes al transporte público, empiezan a tratarse como parte de los temas discutidos alrededor de la medida. Una muestra de esto son las reflexiones alrededor de la respuesta en cuanto a capacidad del transporte público para responder a

⁴⁰ Esto llevó a la saturación de las vías principales (Demoraes, 2005: 74).

la creciente demanda de pasajeros esperada con la implementación de la medida de restricción. Sobre esto y otras líneas de acción referentes al transporte público que tienen que ver con la aplicación de la medida, se profundiza en apartados siguientes.

Reseña de la intervención municipal

En el contexto descrito, la municipalidad empieza a intensificar su accionar en cuanto al establecimiento de medidas tendientes a configurar una “autoridad única de planificación y regulación del servicio de transporte público, a lo largo de la década del 90” (Chauvín, 2007:70). Esto inicialmente tuvo lugar en el marco del “caos institucional y la sobreposición de instituciones referentes al transporte”. A esto se sumó la falta de congruencia en la normativa, ya que “la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre de 1981, que era el marco normativo a nivel nacional, carecía de una delimitación específica” (Méndez, 1991: 183).

Sin duda, un hito que marca el inicio de la consolidación del gobierno local en dirección a configurar la rectoría en el ámbito del transporte, y posteriormente de la movilidad, es la intervención en el servicio de transporte público⁴¹. Esta intervención inicialmente consiste en la provisión del servicio, donde la municipalidad entra en competencia con los operadores privados. Este cambio, “acompañado por la instauración de paradas fijas para el servicio municipal, inicia en la administración de Álvaro Pérez” (que dura hasta 1988) (Chauvín, 2007: 66). La EMT, Empresa Municipal de Transporte, se encargó de proveer de servicio de transporte mediante buses de dos pisos en el “área turística y de negocios de la ciudad, de modo que servía a un porcentaje menor al 10% de la población”. Esto lleva a pensar en el carácter “no necesariamente democrático de las inversiones en transporte” (CA, 2009, entrevista), que tiene que ver con el acceso a estos sistemas, sobre el cual se habló en el capítulo anterior.

“La mejora en la calidad del servicio de transporte estaba dentro de los planes de la administración de Rodrigo Paz [1988-1992], la cual intentó ampliar la flota de autobuses dirigida a sectores desatendidos”. Durante esa administración se creó, además, la Unidad de Estudios de Transporte para abordar “el problema de la falta de

⁴¹ La provisión del servicio por parte de la municipalidad inicia con tarifa subsidiada (HN, 2010, entrevista).

unidades de transporte público, que se agudizó hasta la década de los noventa, a pesar de la oferta municipal de buses”. Esta unidad especializada “propuso el establecimiento de un sistema integrado de transporte” (Demoraes, 2005: 79) y posteriormente “daría lugar a la creación de la UPGT⁴², Unidad de Planificación y Gestión del Transporte Público, en 1996, con competencias específicas en el transporte público y en la regulación del tránsito”. A la par, “la competencia de la infraestructura vial estaba a cargo de la EMOP-Q” (HN, 2010, entrevista), la Empresa Municipal de Obras Públicas.

Los cambios en el transporte urbano en Quito continuaron concretándose durante la administración de Jamil Mahuad, que duró dos periodos (1992-1998), quien “asumió competencias relacionadas con la expansión del transporte público, siendo su proyecto estrella el Trolebús” (Chauvín, 2007: 75) inaugurado en diciembre de 1995 (Ibíd.: 82). Este proyecto implicó “cambios radicales en el servicio público de transporte como la integración tarifaria y de servicio” (Demoraes, 2005: 79) con los buses convencionales. La implementación de trolebuses⁴³ que circulan por carriles exclusivos fue una propuesta que se enfoca en brindar preferencia a los medios de transporte público sobre los vehículos particulares, devolviendo el espacio público a la mayoría de la población que no resuelve sus viajes en automóvil particular. Este proyecto es considerado un “símbolo en el cambio del transporte urbano en Quito y consecuentemente de la pérdida de poder de los transportistas que controlaban la movilidad en la ciudad” (Chauvín, 2007: 203).

La implementación del Trolebús fue acompañada de controles ambientales a los buses convencionales. “Una de las medidas para el control de la contaminación fue el sacar de circulación a los autobuses que superaban los veinte años de funcionamiento”. Esto originó un “fuerte conflicto en 1996 con los operadores privados del transporte, conocido como el “Buserato” que literalmente paralizó a la ciudad de Quito”. El conflicto fue de tal magnitud que tuvieron que intervenir el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas (Ibíd.: 83).

A esta situación se sumó la crisis económica de 1999 que tiene impacto en la capacidad de inversión estatal.

⁴² Durante la gestión de la UPGT “se pone un límite al número de buses y taxis que circulan en la ciudad”. Estas regulaciones siguen vigentes en la actualidad (HN, 2010, entrevista).

⁴³ Buses articulados que funcionan con electricidad.

En este contexto se desarrolla la gestión municipal de Roque Sevilla (1998-2000). Esta administración implementó la incorporación de “buses tipo”, en el servicio convencional, “para cumplir con las regulaciones ambientales, mientras continuaban los controles como una prioridad para mitigar la contaminación en la ciudad” (Ibíd.: 96).

Otra iniciativa importante de esa administración es el proyecto Ecovía, marcado por la crisis económica de 1999, que repercute por un lado en su construcción y por otro en la “decisión final de poner al servicio buses a diesel⁴⁴, como el modelo original de Curitiba⁴⁵, mas no como el modelo mejorado e implementado en el trole que consistía en buses eléctricos⁴⁶” (CA, 2009, entrevista). El proyecto de la Ecovía surge en una época en la que se había demostrado la posibilidad de cambio en el transporte en Quito, con la implementación del Trolebús y la reglamentación a las cooperativas de buses convencionales. De igual manera, en los años noventa, las preocupaciones ambientales estaban ya presentes y se habían analizado proyectos de transporte con menores impactos ambientales.

Esta línea estratégica mantenida, cuyo “sello [característico] es el Trole”, (RS, 2009, entrevista) contemplaba el desarrollo de otros corredores exclusivos. Para Roberto Custode, este tipo de sistemas de transporte “han contribuido innegablemente a la movilidad sustentable de la ciudad”, en la medida que han brindado “a la población la posibilidad de contar con otro tipo de sistema de transporte, con otro tipo de servicio” (RC, 2009, entrevista).

Todo esto implica que la administración municipal empezó a “reglamentar los vehículos, el plazo que deben funcionar, la contaminación del aire, etc.”, lo cual trae conflictos que “antes los asumía el gobierno nacional y no los gobiernos seccionales”, puesto que desde el inicio de la implementación del nuevo sistema de transporte, “el Municipio de Quito incursionó en un campo que no le correspondía, el campo de las

⁴⁴ Esta decisión también está determinada por la matriz energética disponible.

⁴⁵ La ciudad de “Curitiba, en 1974, cuando tenía unos 400.000 habitantes decidió hacer una planificación centralizada entre el transporte y el uso del suelo, porque el transporte es un derivado de éste”. El concepto detrás de esta planificación reconoce que “la demanda de transporte es derivada de las actividades socioeconómicas y que los viajes se generan de acuerdo a la intensidad del uso del suelo”; de este modo se establecieron “los principios del uso del suelo y luego el sistema de transporte por buses” (CA, Quito, 2009) que circulan por carriles exclusivos.

⁴⁶ Si bien “los costos de un sistema con buses eléctricos son mayores, los beneficios ambientales justifican su implementación” (CA, Quito, 2009).

autoridades del gobierno ligadas a la transportación pública, el Consejo Nacional de Tránsito y la Policía” (RS, 2009, entrevista).

De todas maneras, la relevancia de lo anterior consiste en que fue el inicio de “una estructura que [hoy por hoy] articula una serie de políticas en la ciudad [en el tema movilidad]” (RC, 2009, entrevista).

Durante la administración de Paco Moncayo, que duró dos periodos (2000-2009), se buscó “un consenso con los transportistas; además, se pusieron en marcha varias iniciativas orientadas al mejoramiento del tránsito y el transporte en Quito” (Chauvín, 2007: 104). Un proyecto que se concretó en esas administraciones es la entrada en funcionamiento del Corredor Central Norte, de características similares a las del corredor exclusivo de la Ecovía⁴⁷.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito formuló en el año 2002 un Plan Maestro de Transporte y Vialidad (PMT) para el DMQ, dentro del cual se detallan las acciones y estrategias en todos los componentes del sistema de transporte metropolitano. Este plan se plantea la exigencia de,

[...] contar con un marco de referencia que oriente la gestión institucional y la participación del sector privado en el desarrollo y modernización del sistema de transporte metropolitano a mediano y largo plazo (MDMQ, 2002: 3).

Dentro de los objetivos estratégicos del Plan Maestro de Transporte para el Distrito Metropolitano de Quito, se proponía establecer un sistema de transporte que promueva la movilidad de los ciudadanos y una sustentabilidad ambiental (DMT, MDMQ, 2002: 12).

En este contexto se enmarca la propuesta de reforma institucional para crear la Dirección Metropolitana de Transporte y Vialidad (DMT) y la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración de Transporte (EMSAT), siguiendo la lógica de ordenar eficientemente el transporte en el Distrito Metropolitano de Quito (Ídem). La base para la consolidación de estas instituciones se encontró en la anteriormente creada UPGT.

Ese mismo año, y durante la administración Moncayo, se crea la DMT como una entidad del gobierno municipal encargada de planificar y formular las políticas del

⁴⁷ A decir de Ricardo Montezuma, los estándares en cuanto al transporte en la ciudad de Quito “se fijaron demasiado altos con el Trolebús”, lo cual no encontró correspondencia “con el último de los corredores en funcionamiento, el Central Norte” (RM, Quito, 2010).

sistema de transporte en el Distrito (Ibíd.: 32), y la EMSAT, encargada de la gestión y el control del transporte, con lo que se estableció un esquema institucional que permitiría una planificación y regulación mayor. Las responsabilidades de la EMSAT también tuvieron que ver con la regulación de la circulación vehicular.

Dentro de las competencias de la EMSAT se encontraban la formulación y la ejecución de programas de restricción y regulación de la circulación vehicular⁴⁸ (OM 247, 2008). De todas maneras, el cambio en la reglamentación planteado para ejecución de la medida de restricción a la circulación vehicular denominada “pico y placa” asigna la competencia al Alcalde Metropolitano para aplicar este tipo de medidas (OM 305, 2010). El detalle de los cambios en la reglamentación referentes a la asignación de competencias se encuentra en el apartado siguiente.

En el año 2008, en una nueva administración Moncayo, se concreta la integración de la instancia encargada de la planificación de la movilidad, la DMT, con el ente responsable por la gestión, la EMSAT, y con la ejecutora de la infraestructura, la EMOP-Q (Empresa Municipal de Obras Públicas). De este modo queda conformada la Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas, la EMMOP-Q (MDMQ, 2009: 48). Las responsabilidades de la nueva empresa⁴⁹ se centran en la planificación y gestión de la movilidad, la regulación y control del tránsito y transporte, la administración del espacio público y la construcción y mantenimiento de la infraestructura de la vialidad⁵⁰ (Ídem). De este modo, “se han concentrado en una sola entidad todas las actividades de política, planificación, gestión, supervisión y control”; una de las consecuencias es que se “subordinó [por un tiempo] la movilidad a la construcción de vialidad” (CP, 2009, entrevista).

De este modo se ha configurado la institucionalidad municipal, así como sus intervenciones, determinadas principalmente por la gestión del transporte público,

⁴⁸ El pico y placa, implementado desde el 3 de mayo de 2010, constituye la primera medida de restricción a la circulación vehicular del en el DMQ. A pesar de la asignación de competencias legales, la EMSAT no implementó ninguna medida de este tipo. Las reflexiones alrededor de la posibilidad de aplicación de medidas de restricción durante el periodo de competencia de la EMSAT se analizan en el siguiente apartado, en la entrevista a Hidalgo Núñez, ex Director de la Dirección Metropolitana de Transporte (HN, 2010, entrevista).

⁴⁹ Desde junio de 2010, la EMMOP se constituye en empresa pública y toma el nombre de EPMMOP, Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas.

⁵⁰ Debido a las competencias de otras entidades en este ámbito (principalmente de la Policía Nacional en el control de tránsito), la EMMOP ejerce la regulación y el control de manera parcial.

aunque también orientada a lograr intervenciones en la provisión de infraestructura vial y en la regulación del tránsito.

En cuanto a las competencias en la temática de la movilidad y la capacidad de gestión del Municipio, “su incidencia en el sistema de movilidad de Quito no puede ser completa, debido a los escasos niveles de articulación con algunas entidades que ejercen competencias en ámbitos relacionados” (CP, 2010, entrevista). Este es el caso del control del tránsito, que requiere de cooperación y trabajo conjunto entre el MDMQ y la Policía Nacional. Más adelante en este trabajo se trata sobre los acuerdos entre estas instituciones en lo referente al control del tránsito como condición básica necesaria para la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular.

En este contexto, con la institucionalidad descrita y dentro de la política municipal establecida en el PMM, se desarrolla el denominado “nuevo modelo de movilidad” con los ejes mencionados relacionados al tránsito, al transporte y a la infraestructura para la movilidad. Alrededor de lo que tiene que ver con la temática de la gestión y regulación del tránsito se propone y ejecuta por primera vez una medida de restricción a la circulación vehicular, que es objeto de este estudio.

La medida indicada, cuyo proceso de implementación se describe en el apartado siguiente, constituye un elemento del “nuevo modelo de movilidad” dentro de la lógica programática prevista en el Plan Maestro de Movilidad.

El mencionado plan contempla entre sus políticas, entendidas como “las directrices u orientaciones que rigen la actuación del gobierno del Distrito Metropolitano de Quito [...] en relación con el tema de la movilidad, el alcance y contenido del PMM, y la gestión general del sistema de movilidad [...]”, el racionamiento del uso del vehículo particular:

El uso del vehículo particular, como opción de movilidad en el Distrito, será racionalizado en orden al bien común; eso implica la debida y justa retribución del uso de las vías públicas según distancias, zonas y tiempos en los que se produzcan esos desplazamientos (MDMQ, 2009: 60).

Es así que uno de los lineamientos estratégicos del plan incluye “desestimular el uso del vehículo particular como medio preferente de la movilidad ciudadana” (Ibíd.: 62). El desarrollo teórico plasmado en el Plan Maestro de Movilidad referente a la

racionalización del uso del vehículo particular constituye una base programática para la aplicación del “pico y placa”.

Las condiciones básicas para la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular en Quito

Como una respuesta a la problemática descrita en el apartado inicial de este capítulo, y en el marco de las líneas estratégicas establecidas en el denominado “Nuevo modelo de movilidad”, en el año 2009 la administración municipal anuncia una medida de restricción a la circulación vehicular a ser aplicada en el área urbana de la ciudad de Quito desde inicios del 2010. Este capítulo describe las etapas para conseguir las condiciones básicas a nivel interno del Municipio para implementar la medida.

Los artículos citados del diario El Comercio sirven para ubicar los hitos cronológicos de este proceso. Constituyen una referencia para la ubicación temporal. Se utiliza este Diario porque es uno de los más leídos en el DMQ, tiene una sección que se especializa en dar seguimiento a temas de la ciudad y se considera que ha realizado una cobertura pertinente en base a la cantidad y calidad de las noticias que se analizan en el capítulo 4.

En este estudio se entienden como condiciones básicas (1) la ejecución de una campaña de información que busque la adhesión al planteamiento de corresponsabilidad en la solución del problema de la congestión del tránsito urbano, (2) el diseño del mecanismo apropiado de control en la vía pública y (3) el perfeccionamiento del articulado correspondiente en la Ordenanza Metropolitana 247 de enero de 2008, que regula el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial en el Distrito Metropolitano de Quito.

A nivel público, la discusión sobre la aplicación de la medida inició en noviembre de 2009, cuando en una entrevista para el diario El Comercio, con motivo de los cien días de administración municipal, el Alcalde Augusto Barrera afirmó “sí aplicaré una medida restrictiva al tránsito”, ante la pregunta sobre “qué medidas tomará mientras tanto [mientras se concreta la construcción del Metro de Quito⁵¹ como

⁵¹ La construcción de un sistema de transporte masivo para la ciudad de Quito fue uno de los temas centrales de la campaña para la elección de Alcalde Metropolitano. Durante la campaña, Augusto Barrera anunció que crearía las condiciones necesarias para la construcción de un sistema de tipo Metro.

solución de largo alcance a los problemas asociados a la movilidad]”. Sin embargo, el Alcalde planteó que las medidas a aplicarse “no las voy a anunciar ahora [...] porque estamos en una crisis energética terrible⁵² y, segundo, entramos en un mes atípico que es diciembre”. Ante la pregunta sobre el potencial “impacto político de la medida”, el burgomaestre respondió que “[...] las medidas se adoptarán en enero [...]. Trabajamos en un nuevo modelo pico y placa, pero no de pares o impares porque el efecto es el incremento de autos [...]” (El Comercio, 13.11.09).

Al momento de este primer anuncio se disponía del informe técnico “Análisis de medidas de restricción a la circulación del tráfico en la ciudad de Quito”, elaborado por la Gerencia de Planificación de la Movilidad de la EMMOP en julio de 2009 (GPM, 2009, citado en SM, 2010), el cual cuenta con las estimaciones referentes a “número de vehículos que no circularían y viajes que no se realizarían por ámbito territorial” para seis posibles escenarios de aplicación de la restricción: para el 20% de los vehículos de 07h00 a 20h00 y durante seis horas pico; para el 40% de los vehículos de 07h00 a 20h00 y durante seis horas pico; y para el 50% de los vehículos (denominado “par e impar”) de 07h00 a 20h00 y durante seis horas pico, tres en la mañana y tres en la tarde (GPM, 2009: 10-13, citado en SM, 2010).

Este informe técnico “presenta sus resultados utilizando el criterio de saturación de las vías [...]. Con ello se estima que la medida tendría un significativo efecto en reducir la congestión en algunos ejes que pasarían de flujos saturados a flujos medios [...]” (SM, 2010: 12).

Del análisis realizado, el informe técnico recomienda la aplicación de la alternativa de restricción para el 50% del parque vehicular (“par e impar”) de 07h00 a 20h00; es decir, la medida más “radical”, que implicaría la prohibición de circular a todos los vehículos durante dos días a la semana por un periodo de trece horas. Las justificaciones para esta selección tienen que ver con que es la “alternativa que mayor proporción de restricción impone en la circulación del tráfico particular [...], los beneficios ambientales serán más evidentes, es de fácil comprensión para los

⁵² Se refiere al racionamiento eléctrico que tuvo lugar a nivel nacional desde noviembre de 2009 hasta inicios de 2010. En la ciudad de Quito, este racionamiento implicó apagones en periodos de cuatro y cinco horas diarias según el sector de la ciudad.

ciudadanos [...], facilita las tareas de control y fiscalización [...]" (GPM, 2009: 13 y 14, citado en SM, 2010).

Prácticamente desde el inicio de la administración de Andrés Vallejo, [en enero de 2009] se pensó en aplicar [una medida de] restricción a la circulación vehicular. Producto de ello fue el informe técnico [mencionado]. Se pensó en el 50% de los vehículos, el par e impar, con el modelo del hoy no circula [es decir, trece horas al día, durante el horario laborable]. Al comienzo hubo oposición desde la parte técnica que hubiera sido la responsable de la implementación [o sea, desde la EMMOP], [porque] hubiera significado un colapso en las actividades productivas de la ciudad; [además] el impacto político hubiera sido muy alto, la sociedad en general se hubiera opuesto. [Sin embargo], las justificaciones técnicas estaban dadas [las anotadas en el párrafo anterior]. Un segundo momento se da en julio de 2009 [cuando se elabora el informe definitivo], nuevamente el Alcalde [de ese entonces] está dispuesto a adoptar la medida. Pero el momento político no era el adecuado, [porque] estábamos en la etapa de transición. Hubiera sido muy difícil iniciar con la medida en esa época (HN, 2010, entrevista).

A lo anterior cabe añadir que el Plan Maestro de Movilidad, que constituye un fundamento y a la vez presenta la justificación para la aplicación de la medida desde el punto de vista de la política pública en materia de movilidad del DMQ, fue aprobado por el Concejo Metropolitano en abril de 2009. En base al plan, la medida hubiera podido ser adoptada a partir de abril de 2009, muy poco antes de que empezara la etapa de transición a la nueva administración municipal.

Otro aspecto importante a considerar es que la Ordenanza Metropolitana 247 que regula el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial en el Distrito Metropolitano de Quito está fechada el 10 de enero de 2008. Aunque la Ordenanza regula muchos temas que tienen que ver con la movilidad (como los referentes al transporte público, al transporte comercial, al Sistema Metrobús-Q, etc.), de manera muy general, el articulado de este instrumento legal posibilita y regula la aplicación de planes y medidas de regulación y restricción de la circulación vehicular. De este modo se encontraba articulado un marco legal para la aplicación de una medida de restricción a la circulación vehicular; sin embargo, para la aplicación de una medida de este tipo no solamente se requiere de un marco conceptual y técnico y de un marco legal, sino también de "voluntad política" (RM, 2010, entrevista).

El Alcalde anunció nuevamente al público la aplicación de una medida de restricción a la circulación vehicular el 4 de enero en el Salón del Escudo del Municipio,

lo cual “encendió un acalorado debate sobre la problemática de la movilidad en la capital” (El Comercio, 09.01.10); sin embargo, no se conocieron detalles de la medida a implementar. A nivel interno del MDMQ se analizaban paralelamente dos opciones de restricción en función del último dígito de la placa de los vehículos (sistema de placa selectiva): el “pico y placa” y el “hoy no circula”. Los dos modelos prohíben la circulación de un porcentaje del total del parque vehicular de acuerdo al último dígito de la placa de los automotores, “en términos generales, cada dígito representa aproximadamente el 10% del parque vehicular” (GPM, 2009: 6, citado en SM, 2010). Para el primero, la restricción rige durante las horas de mayor demanda de la capacidad vial (horas pico); mientras que para el segundo, la prohibición se aplica todo el día.

Dentro de las consideraciones para analizar estas medidas, que tienen que ver con el racionamiento del espacio vial a través de la restricción de la circulación vehicular, en lugar de otras que tienen que ver con tarifas viales de congestión, por ejemplo, se reflexionó alrededor del hecho de que se trataba de la primera aproximación a un problema asociado a la movilidad que implica corresponsabilidad directa de los habitantes del DMQ. En este sentido, al ser ésta una primera medida, no se consideraba políticamente viable el cobro de tasas o rubros relacionados con las tarifas de congestión. De este modo, el discurso de la autoridad se mantuvo coherente alrededor de la necesidad de un cambio de actitud de los ciudadanos, de “conciencia y responsabilidad”, a favor del bien común (Resolución No. A 0017).

Los aspectos operativos del modelo a implementarse, como el porcentaje de vehículos afectados y los horarios de restricción, no fueron difundidos puesto que a nivel oficial del MDMQ no estaba definido el modelo de restricción.

La misma semana del anuncio público del Alcalde, el 7 de enero, el Secretario de Movilidad “expuso ante el Pleno del Concejo [Metropolitano] el plan de gestión de movilidad” (El Comercio, 09.01.10), incluyendo la aplicación de una medida de restricción a la circulación vehicular. De este modo, inician su participación activa en el debate público los actores políticos de la ciudad, los ediles.

Las reacciones de algunos actores de la temática de la movilidad en el DMQ fueron recogidas en un artículo de El Comercio del 9 de enero denominado “Su anuncio del pico y placa desató críticas”, a raíz de la comparecencia del Secretario de Movilidad ante el Concejo Metropolitano el 7 de enero donde “explicó de manera general las

razones que impulsaron la decisión política del Alcalde” y donde el burgomaestre “aseguró que están en coordinación institucional con la Policía [Nacional] para ejecutar el proyecto de restricción”:

El Presidente de la Comisión de Movilidad del Concejo Metropolitano [...] dijo que [...] los detalles sobre el modelo de aplicación, los procedimientos para el control y la sanción aún eran desconocidos [...]. [...] varios concejales mostraron su inquietud por la falta de difusión del proyecto de movilidad al interior de la municipalidad. [...] los ediles hicieron observaciones por la falta de claridad sobre el cronograma de aplicación y los detalles del control y las sanciones. [...] En la Dirección Nacional de Tránsito también se desconocía el plan restrictivo (El Comercio, 09.01.10).

Además, el artículo recoge opiniones de representantes del Observatorio Ciudadano de la Movilidad⁵³ y de Ciclópolis⁵⁴ y anuncia una “reunión de trabajo entre la Policía y el Municipio para analizar los detalles técnicos y operativos de restricción” (Ídem).

Para iniciar el proceso de socialización de la medida (que duraría unas cinco semanas), el Alcalde Metropolitano convocó a una rueda de prensa con reporteros y periodistas el 11 de enero. El personero municipal informó ese día sobre el plan de trabajo para el 2010 que contempla “10 líneas de acción con 24 ejes programáticos”. Los ejes estratégicos y programáticos referidos corresponden a los lineamientos establecidos en el PMM y constituyen un plan de acción para el 2010, entre éstos se mencionan “circulación peatonal segura y con mayor confort, disminución de viajes motorizados, adecuada gestión del estacionamiento, mejoramiento del transporte colectivo”. La información presentada se publicó en la página web del Municipio de Quito, para acceso general de la ciudadanía y se difundió ampliamente por los medios de comunicación. El énfasis que se dio en la difusión de la información por parte de los medios fue en la medida de restricción a la circulación vehicular, por sobre otros aspectos que también fueron anunciados. De este modo se esperaba difundir la aplicación de la medida de restricción a los diferentes estamentos de la sociedad.

La información presentada por el Alcalde incluyó la restricción de la circulación vehicular (dos posibles modalidades: pico y placa y hoy no circula) con su área prevista

⁵³ Agrupación ciudadana que debate sobre temas relacionados a la movilidad a nivel de medios de comunicación.

⁵⁴ Fundación que presta al Municipio de Quito el servicio de logística para la organización del Ciclopaseo Dominical.

de aplicación, las proyecciones de reducción de vehículos en circulación por hora del día (para los dos modelos) y las posibles excepciones a la restricción.

Dentro de las “condiciones básicas” para la aplicación de la medida, y de cuyo cumplimiento al interior del MDMQ trata este capítulo, se mencionan “[1. La] ejecución de una intensa campaña de información y sensibilización, [2. El] diseño del mecanismo apropiado de control en la vía pública [y, 3. La] reglamentación de lo dispuesto en la Ordenanza Metropolitana 247 [que regula el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial en el DMQ]”. El cronograma de implementación presentado, de doce semanas, consta de “[la] presentación de la propuesta, [el] ajuste de las condiciones básicas, [la] campaña de comunicación, [la] etapa pedagógica y [la] aplicación”. Dentro de esto, el “ajuste” de las condiciones básicas constituye la actividad principal (Presentación Alcalde, 11.01.10).

Al día siguiente se recoge esta rueda de prensa, en un artículo del diario El Comercio denominado “La restricción vehicular solo se aplicará en el perímetro urbano”, donde se resumen las acciones a tomarse dentro del “plan de movilidad para el 2010”:

[... como por ejemplo,] construcción de tres intersecciones a nivel, recuperación de tres pasos peatonales, [...] establecer acuerdos para el uso del transporte colectivo en universidades e instituciones públicas y privadas. [...] ampliación de la zona de parqueo tarifado. [...] además,] se abrirá un proceso de licitación para centralizar el sistema de semaforización de la ciudad y para la adquisición de 80 buses articulados (El Comercio, 12.01.10).

Sin embargo, la atención se centra en el anuncio de la medida de restricción: “Barrera aseguró que a finales de este mes [enero] se definirá la modalidad que se aplicará en el perímetro urbano [pico y placa u hoy no circula] sin contar con las parroquias rurales”. El mencionado artículo presenta una reflexión inicial sobre los horario de aplicación, el parque vehicular afectado, el área de aplicación, las competencias del control, las sanciones y las opciones para los afectados (El Comercio, 12.01.10).

Aún después del inicio del proceso de socialización, no se dieron a conocer los detalles operativos de la medida, como el porcentaje de vehículos prohibidos de circular y los horarios de restricción, puesto que se encontraban dentro de un proceso de diseño y discusión a nivel interno. Tampoco se dio a conocer la fecha de inicio de la medida.

Continuando con el proceso de socialización, iniciado con la rueda de prensa para periodistas y reporteros del 11 de enero, se realizaron reuniones lideradas por el Alcalde Metropolitano y el Secretario de Movilidad con instituciones del Gobierno Nacional (13 de enero), con los transportistas (19 de enero), con las Cámaras de la Producción (20 de enero), con las universidades (22 de enero), con gremios profesionales y organizaciones no gubernamentales (27 de enero), con grandes comercios (27 de enero), con bancos privados (1 de febrero), con el Colegio Médico (1 de febrero), con el Observatorio de la Movilidad (2 de febrero), con la Cámara de Industrias (9 de febrero), con organizaciones no gubernamentales ambientalistas y que tienen que ver con la movilidad en el DMQ (18 de febrero).

Con cada uno de estos actores sociales se enfatizó en distintos aspectos de su competencia, en cuyo caso, la cooperación mutua potenciaría la aplicación de la propuesta. Lo anterior se resume en la siguiente tabla.

Tabla No. 2. Socialización de la propuesta de aplicación de una medida de restricción a la circulación vehicular con actores sociales.

Actores sociales	Tema tratado	Análisis
Periodistas y reporteros	Presentación general del nuevo modelo de movilidad. Presentación de medidas de gestión 2010.	Se trata de difundir la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ. Con una difusión masiva se pretende la generación de un debate público en torno a las ventajas de la aplicación de la medida.
Instituciones del Gobierno Nacional	Transporte colectivo institucional. Control de estacionamientos. Control del uso de vehículos oficiales. Cambio de horario de funcionamiento.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretende buscar mecanismos de colaboración. Se busca lograr compromisos en torno a acciones que pueden tomar las instituciones para mejorar la movilidad en el DMQ.
Transportistas	Optimización de rutas, frecuencias y horarios. Incremento de oferta Respeto de paradas. Comportamiento de conductores y ayudantes. Capacitación empresarial de propietarios. Adecuación de estaciones.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretenden generar adhesiones y la colaboración en acciones que tienen impacto en la mejora del servicio público y en un aumento de su capacidad de absorber una demanda creciente debida a la aplicación de la medida.
Cámaras de la Producción	Presentación general de la propuesta. Horarios de funcionamiento.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretenden generar adhesiones en torno a que la medida no afectaría a las actividades productivas de la ciudad. Se buscan compromisos en cuanto a la

		reorganización de las actividades de suministro para que no se vean afectadas.
Universidades	Transporte colectivo institucional. Gestión de estacionamientos. Transporte no motorizado. Carro compartido. Proyectos de participación ciudadana. Proyectos de investigación.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretenden generar apoyos desde la academia. Se busca lograr compromisos en torno a acciones que pueden tomar las instituciones para mejorar la movilidad en el DMQ y la colaboración en proyectos de investigación que tienen que ver con el tema de la movilidad.
Gremios profesionales y ONGs	Presentación general de la propuesta.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretende generar adhesiones en torno a la medida. Se busca lograr compromisos en torno a acciones que pueden tomar las instituciones para mejorar la movilidad en el DMQ.
Grandes comercios	Transporte colectivo empresarial. Horarios de funcionamiento. Tarifación de estacionamientos en centros comerciales. Seguridad peatonal y accesos.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretende buscar mecanismos de colaboración. Se busca lograr compromisos en torno a acciones que pueden tomar los grandes comercios para mejorar la movilidad en el DMQ, siendo éstos importantes “polos de atracción” de viajes .
Bancos privados	Transporte colectivo empresarial. Horarios de funcionamiento.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretende buscar mecanismos de colaboración. Se busca lograr compromisos en torno a acciones que pueden tomar los bancos para mejorar la movilidad en el DMQ, siendo éstos importantes “polos de atracción” de viajes .
Colegio Médico	Presentación general de la propuesta.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretenden generar adhesiones en torno a la medida. Se busca lograr compromisos en torno a que la medida no afectaría a las actividades propias del gremio.
Observatorio de la Movilidad	Presentación general de la propuesta.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretenden generar adhesiones e incorporar recomendaciones de organizaciones que se desempeñan en temas relacionados a la movilidad.
Cámara de Industrias	Presentación general de la propuesta.	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas que aplica el MDMQ se pretenden generar adhesiones en torno a que la medida no afectaría a las actividades productivas de la ciudad. Se buscan compromisos en cuanto a la reorganización de las actividades de suministro para que no se vean afectadas.
ONGs ambientalistas y que tienen que ver	Presentación general de la propuesta	Además de la difusión de la aplicación de la medida en el marco de las políticas públicas

con movilidad		que aplica el MDMQ se pretenden generar adhesiones e incorporar recomendaciones de organizaciones que se desempeñan en temas relacionados a la movilidad.
---------------	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: propia.

Elaboración: propia.

El argumento oficial para no hacer pública la fecha del inicio de la aplicación de la medida de restricción se encuentra en la planificación de la campaña de comunicación que comprende una primera etapa de “generación de expectativa”, una segunda de “diagnóstico y efectos de la congestión” que dura hasta quince días antes de la implementación de la medida “sin sanción” (la “etapa pedagógica”), una tercera de “información sobre la restricción y medidas complementarias” desde quince días antes de la implementación de la medida “sin sanción” hasta siete días después de la aplicación “con sanción” y una última de “reforzamiento y participación ciudadana” hasta tres semanas después de la medida “con sanción”. De acuerdo a lo anterior, en la tercera etapa “información sobre la restricción y medidas complementarias” se comunicarían los detalles de la medida; esto es, quince días antes de su aplicación (SM, 2010: 11).

Sin embargo, al interior del MDMQ, se conoció que una razón potente para no dar a conocer una fecha de inicio de la restricción es que su implementación depende de la coordinación con la Policía Nacional, puesto ésta ejerce la competencia exclusiva del control del tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito, de manera independiente del Municipio. De este modo, de las tres “condiciones básicas” mencionadas para la implementación de la medida: campaña publicitaria, reglamentación y control, una no es de competencia del Municipio: el control, como un eje fundamental para el desarrollo de la medida. Es así que para la municipalidad, antes de anunciar la fecha de inicio, fue indispensable asegurar una estrecha colaboración y coordinación con la entidad externa.

El desconocimiento de la fecha de inicio de la medida, una vez que el anuncio de su aplicación fue de dominio general, conllevó a que se difundan datos inexactos al respecto, de acuerdo al artículo de El Comercio “En el Cabildo hay contradicciones sobre la restricción vehicular” del 28 de enero:

[... de acuerdo al] presidente de la Comisión de Movilidad [...] el período pedagógico será en febrero y en marzo se iniciará la restricción. [Mientras tanto, el

Alcalde había manifestado la tarde anterior que] el modelo y los horarios de la restricción todavía no están definidos. [... el mismo día, el Vicealcalde dijo] que el anuncio que hizo hace tres días en un canal de televisión se refería a que el modelo de pico y placa sería más conveniente, dadas las circunstancias actuales. [... El Vicealcalde dijo además que] el Alcalde ha pedido que se discuta un poco más el tema antes de hacer cualquier anuncio. [... uno de los miembros del Concejo manifestó que] los anuncios de los dos ediles [el presidente de la Comisión de Movilidad y el Vicealcalde] fueron apresurados y cree aventurado definir una fecha para la aplicación de la medida restrictiva. [Dijo además que] la autoridad debe definir una línea coherente de información [... y] aseguró que previa la aplicación, el Concejo debe aprobar los informes técnicos y jurídicos que sustenten la medida (El Comercio, 28.01.10).

A lo anterior se sumó el desconocimiento de la tipología exacta de medida a aplicarse. Era público que se trataba de una medida de restricción a la circulación vehicular con base en los últimos dígitos de la placa, pero sin embargo no se conocía la modalidad, “pico y placa” u “hoy no circula”. Por otro lado, la posibilidad de un alto impacto político de la medida, influyó en que algunos actores políticos de la ciudad traten de mostrarse públicamente en contra o a favor de la aplicación de la medida.

El 2 de febrero tuvo lugar una reunión de trabajo entre el MDMQ y la Policía Nacional, de la cual resultó un acuerdo definitivo sobre el plan operativo de control del cumplimiento de la restricción. A nivel interno del MDMQ, lo anterior se considera como el resultado de una serie de acercamientos que tuvieron lugar prácticamente desde el anuncio de la medida. La tabla siguiente resume las reuniones mantenidas entre el Municipio y la Policía Nacional, que contribuyeron a lograr un acuerdo sobre el operativo de control.

Tabla No. 3. Reuniones con la Policía Nacional sobre el operativo de control.

Policía Nacional	Fecha	Tema tratado
Mandos nacional, provincial y distrital de tránsito de la Policía Nacional	12 de enero	Presentación general de la propuesta. Acuerdos preliminares y agenda de trabajo. Planificación operativa.
Mando nacional de tránsito de la Policía Nacional	19 de enero	Plan masivo de capacitación ciudadana.
Comandante General de la Policía y Consejo de Generales	2 de febrero	Planificación operativa. Compromisos institucionales.

Elaboración: propia.

El 3 de febrero, el diario El Comercio, recoge este acuerdo y las declaraciones del Alcalde Metropolitano y del Comandante General de la Policía:

Un grupo de 150 nuevos policías será asignado a la Dirección Nacional de Tránsito para el control exclusivo de la restricción vehicular. El anuncio lo hizo ayer el Comandante General de la Policía [...]. Los uniformados se integrarán al Grupo de Tránsito de Quito en aproximadamente dos semanas. Ahí recibirán capacitación sobre la aplicación de la Ley y el Reglamento de Tránsito y de las Ordenanzas Municipales vigentes. También recibirán instrucción sobre los procedimientos de tránsito, atención al usuario y valores. [... Además, el Comandante de la Policía] dijo que la presencia de más policías también contribuirá a mejorar la seguridad ciudadana en la capital (El Comercio, 03.02.10).

Por su parte, el Alcalde anunció el inicio de la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular para el 22 de marzo (Ídem).

Además del “establecimiento de un cuerpo permanente y especializado de control de tránsito para el DMQ” se acordaron también, en cuanto al plan operativo para ejercer el control de la medida, la “estrecha y permanente coordinación interinstitucional [entre el Municipio y la Policía Nacional] y el apoyo por parte de la Policía Metropolitana” (GGM, 2010).

Por otro lado, se establecieron los aspectos a controlar dentro de este acuerdo de cooperación además de la restricción vehicular: “los vehículos mal estacionados⁵⁵, los vehículos de carga y de sustancias peligrosas en los accesos a Quito y en el área urbana, los carriles exclusivos del sistema Metrobús-Q (Trolebús, Ecovía, Metrovía) y controles al servicio público y al servicio comercial informal” (Ídem).

En cuanto a la “estrategia de control” se plantearon “12 puntos de control fijos en los accesos a la zona urbana y 15 puntos de control móvil en el urbano consolidado”. La conformación de las brigadas de control en los puntos fijos consiste en un fiscalizador de la EMMOP y cinco agentes de la Policía Nacional; mientras que las brigadas de control en los puntos móviles constan de un fiscalizador de la EMMOP, seis agentes de la Policía Nacional y tres agentes de la Policía Metropolitana (SM, 2010).

La consecución de lo anterior está ligado a la disponibilidad de personal de las entidades participantes en el acuerdo. El personal comprometido en los operativos de control se detalla en la siguiente tabla.

⁵⁵ El control de vehículos mal estacionados lo venían realizando la EMMOP y la Policía Metropolitana fundamentados en la reglamentación vigente sobre espacio público. En base al acuerdo referido, la Policía Nacional representa un soporte al control (SM, 2010).

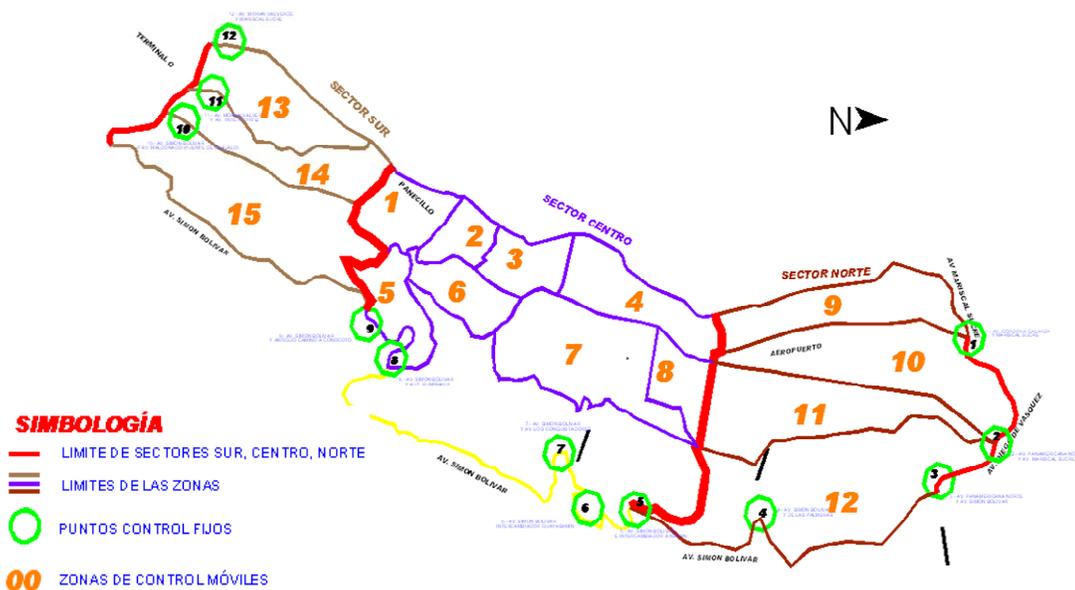
Tabla No. 4. Resumen de personal de los operativos de control.

Proyecto	EMMOP	Policía Nacional	Policía Metropolitana
Regulación de la circulación vehicular	30	151	49
Control mal estacionados	30		50
Total	60	151	99

Fuente: Regulación de la circulación vehicular en Quito (SM, 2010)

Mientras, la ubicación de los puntos de control en la ciudad se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura No. 1. Zonas de control para la restricción vehicular.



Fuente: Regulación de la circulación vehicular en Quito (GGM, 2010)

Se conoció, además, que la firma de un convenio de cooperación institucional entre el Municipio y la Policía Nacional posibilitaría el cumplimiento de los compromisos institucionales y la dotación de los recursos logísticos a la Policía para ejercer el control de la medida.

Una vez conocida la fecha de inicio de aplicación de la medida de restricción, a nivel interno del MDMQ continuó desarrollándose la reflexión tendiente a definir el modelo de la restricción, que había tomado fuerza con el anuncio de su aplicación. Tanto a nivel interno como a nivel de la opinión pública, los argumentos para aplicar el

modelo “pico y placa” tienen que ver con enfrentar *a priori* la congestión del tránsito urbano y con el menor impacto político de la medida. Mientras tanto, las tesis favorables a la aplicación del modelo “hoy no circula” se relacionan con conceptos asociados a la congestión del tránsito urbano, la degradación de la calidad del aire urbano y el consumo ineficiente de combustibles, a la par de un costo político más alto.

Otro proceso llevado a cabo a nivel interno del MDMQ es la propuesta de reforma de la Ordenanza Metropolitana 247⁵⁶, que regula el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial en el DMQ, como una de las mencionadas “condiciones básicas” referentes a la reglamentación. Por sus competencias de legislación y fiscalización a nivel del Distrito Metropolitano de Quito, la entidad encargada de proponer la reforma fue la Comisión de Movilidad del Concejo Metropolitano. El nivel de coordinación con la Secretaría de Movilidad se dio en los aspectos técnicos y operativos de la Ordenanza.

El 4 de febrero, se elevó a primer debate en el Concejo Metropolitano “el proyecto de reformas a la Ordenanza 247 [siendo esta normativa] la que permitiría al Alcalde la aplicación de la medida restrictiva al tránsito en la ciudad”. Los temas tratados para modificar el articulado tuvieron que ver con las posibles multas por desacato a la prohibición y con los tipos de vehículos que estarían exentos de la medida, para ser incluidos en el articulado⁵⁷. Al respecto, el Alcalde ratificó que “los días y los números de placas que se restringirán aún no están definidos. [...] La información dura se entregará una o dos semanas antes de aplicar la medida. Ahora estamos en el debate de la misma” (El Comercio, 05.02.10).

Uno de los puntos de la sesión fue la presentación del Secretario de Movilidad sobre (1) los resultados de la socialización de la medida, (2) la planificación de la campaña de comunicación, (3) el acuerdo alcanzado con la Policía Nacional sobre el operativo de control, (4) las acciones complementarias a la medida de restricción en lo que tiene que ver con el fortalecimiento del sistema de transporte Metrobús-Q para cubrir el incremento proyectado de pasajeros⁵⁸, y las reformas geométricas y la

⁵⁶ La “Ordenanza Metropolitana Sustitutiva de la Sección IV Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito” de 10 de enero de 2008.

⁵⁷ El articulado definitivo se discutiría en el segundo debate en el Concejo Metropolitano.

⁵⁸ Se proyectó un incremento de pasajeros en el Corredor Trolebús de 240.000 a 300.000, en el Corredor Ecovía de 90.000 a 100.600 y en el Corredor Central Norte de 190.000 a 225.000 pasajeros por día (EPMTQ-Q, 2010).

semaforización tendientes a aumentar la fluidez del tráfico (Presentación Secretario de Movilidad, 04.02.10).

Otro aspecto importante en la intervención del Secretario de Movilidad fue la presentación de los estudios disponibles sobre los efectos de la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular. Se mencionaron los estudios elaborados a nivel local (SM, 2010; GPM, 2009; L&G, 2010) y dos estudios de caso de experiencias a nivel internacional, sobre la aplicación del “pico y placa” en Bogotá y sobre el “hoy no circula” en Ciudad de México (Cabrera y Guerrero, 2005; SMA, 2004).

La intervención del Secretario de Movilidad en el Concejo Metropolitano pretendió dejar claros los avances respecto de la consecución de las condiciones básicas referentes a la campaña de información y al diseño del mecanismo de control en la vía pública ante los actores políticos de la ciudad y ante la opinión pública en general. Sobre el proyecto de reformas al articulado de la Ordenanza Metropolitana 247 se continuaría trabajando, para que éste sea discutido en un segundo debate del Concejo Metropolitano alrededor del tema de la restricción a la circulación vehicular.

Los detalles de la intervención del Secretario de Movilidad fueron socializados posteriormente, entre los actores técnicos y políticos de la movilidad del DMQ, en el documento denominado “Regulación de la circulación vehicular en Quito” (SM, 2010). Los estudios sobre el potencial impacto de la medida anexos a este documento son el “Análisis de medidas de restricción a la circulación del tráfico en la ciudad de Quito” (GPM, 2009), elaborado por la Gerencia de Planificación de la Movilidad de la EMMOP en julio de 2009 y el “Análisis del impacto de la restricción vehicular en el DMQ” (L&G, 2010), elaborado por la firma independiente León & Godoy Consultores en enero de 2010 (SM, 2010: 12).

El informe técnico de la EMMOP utiliza el criterio de saturación de las vías⁵⁹ y plantea que la aplicación de una medida de restricción a la circulación vehicular “tendría un significativo efecto en reducir la congestión en algunos ejes que pasarían de

⁵⁹ Este criterio relaciona la magnitud del flujo vehicular (el volumen) con la capacidad vial, para calificar el nivel de servicio de la red vial. Cuando esta relación es mayor a uno significa que el flujo vehicular supera la capacidad vial; se tiene entonces, una vía saturada, donde las velocidades promedio de circulación oscilan alrededor de los 10 km/h. Relaciones menores a uno implican flujos medios y normales de acuerdo a la posibilidad de aumentar esta velocidad promedio de circulación (GPM, 2009).

flujos saturados [...] a flujos medios [...] y normales [...] (GPM, 2009)”. Mientras, el análisis de la consultora

[...] se realizó sobre la base de un modelo de transporte calibrado con los datos de Quito. Las conclusiones indican que por cada 10% de reducción en la demanda [de capacidad vial, es decir, un 10% de reducción en el flujo vehicular] se puede esperar una mejora general del 3,5% en la velocidad de operación media en el pico de la mañana y el 2,7% en el de la tarde, aunque estos resultados varían en función del nivel de congestión existente en las distintas vías” (L&G, 2010, citado en SM, 2010: 12).

Con estos datos de incremento en la velocidad promedio, en el informe se calculan ahorros de tiempo por modo de transporte: vehículo particular, bus convencional y Sistema Metrobús-Q. El cálculo se realiza considerando un desplazamiento diario por persona de 24 kilómetros. Para un millón de personas, el ahorro de tiempo se traduciría “en más de cien mil horas hombre por día y más de 27 millones de horas hombre por año considerando solamente días laborables” (L&G, 2010, citado en SM, 2010: 13). El informe de la consultora presenta además, una proyección de ahorros de combustible y de reducción en las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera. Más adelante en este apartado se revisan las proyecciones acerca de los resultados esperados de la aplicación de la medida.

De este modo se trataron de difundir los estudios disponibles a nivel local, mostrando las reflexiones y los análisis desarrollados alrededor de la medida de restricción a la circulación vehicular desde el punto de vista técnico-operativo realizados por las entidades a cargo del diseño conceptual y la ejecución de la medida.

El 12 de febrero, el Alcalde anuncia que “el 22 de marzo no es una fecha fija para la aplicación de la medida”, puesto que,

[...] no puedo hacer una medida si no tengo un operativo de control listo. Segundo, vamos a ir midiendo el nivel de conocimiento de la ciudadanía. Luego, necesitamos la parte normativa, es decir, la Ordenanza y los procedimientos listos” (El Comercio, 12.02.10).

Como se mencionó, el operativo de control no es competencia del Municipio; en este sentido, para concretar esta condición básica es necesario asegurar el compromiso de la Policía Nacional.

Durante el periodo previo al segundo debate del Concejo Metropolitano sobre el proyecto de reformas a la Ordenanza Metropolitana 247 se contó con la presencia del experto en movilidad Ricardo Montezuma, quien asesoró a la Alcaldía de Bogotá durante la implementación de la medida “pico y placa” en esa ciudad. La agenda del experto en Quito estuvo centrada en la cooperación en asuntos puntuales referentes a la ejecución técnica de la medida, en base a la experiencia previa de la ciudad de Bogotá. Un punto central de la visita del experto fue un taller interno realizado en la Secretaría de Movilidad sobre aspectos técnicos y operativos de la ejecución de la medida de restricción a la circulación vehicular. De acuerdo a la información disponible, y a la experiencia de Bogotá, se diseñaron, con el asesoramiento de Montezuma, los indicadores (directos, indirectos y contextuales) para evaluar el impacto de la medida en la movilidad de la ciudad después de su implementación. La evaluación de estos indicadores sería solicitada a una entidad independiente con la finalidad de contar con un informe sobre los efectos de la aplicación de la medida para diciembre de 2010⁶⁰.

En una entrevista en el diario El Comercio, Montezuma reconoció la “voluntad política” para la aplicación de la medida; sin embargo, respecto de la preparación ciudadana para recibirla explicó que

Una ciudad común y corriente de América Latina casi nunca estará lista para una medida restrictiva, porque somos escépticos y criticones. [...]. A la gente le falta conciencia ciudadana, en el sentido de que tenemos que hacer algo rápido y la medida ya no se puede aplazar. Hay que tomar esta y muchas otras medidas más y seguramente las futuras tendrán que ser más contundentes (El Comercio, 03.03.10).

El 4 de marzo se reunió el Concejo Metropolitano y aprobó las reformas a la Ordenanza Metropolitana 247, en lo que tiene que ver al marco legal referente a la aplicación de una medida de restricción a la circulación vehicular. Sobre la fecha de inicio de la medida, el Alcalde declaró que “la restricción se aplicaría durante los últimos días del mes de abril” (El Comercio, 05.03.10).

Los cambios hechos al articulado de la Ordenanza Metropolitana 247 se registraron en la Ordenanza 305 de 5 de marzo de 2010. Estos se encuentran principalmente en el Parágrafo XVII “Regulación de la circulación vehicular” antes

⁶⁰ Se conoció al interior del MDMQ que la entidad independiente encargada de evaluar los indicadores de movilidad diseñados durante la visita de Montezuma sería la Universidad Central del Ecuador.

denominado “Restricción de circulación de vehículos”. Uno de los principales cambios en la reglamentación tiene que ver con la asignación de la competencia para aplicar este tipo de medidas de restricción a la circulación vehicular al Alcalde Metropolitano (OM 305, 2010); anteriormente eran los entes técnicos a nivel municipal los responsables por ejecutar los planes de restricción y regulación (OM 247, 2008):

Art.- I.472 (5).- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, podrá implementar medidas de regulación de la circulación vehicular por zonas y/u horarios.

El Alcalde de Quito expedirá e implementará planes de restricción y regulación de la circulación vehicular de conformidad con el Plan Maestro de Movilidad, con el fin de optimizar la circulación vehicular, agilizar la fluidez del tráfico, procurar una circulación segura y con mayor comodidad, reducir los índices de contaminación ambiental, disminuir el consumo energético y racionalizar los viajes motorizados, las mismas que deberán ser puestas en conocimiento del Concejo Metropolitano (OM 305, 2010).

Respecto de las excepciones a los “planes de restricción y regulación de la circulación vehicular”, la Ordenanza 247 menciona de manera general “a los automotores propiedad de las instituciones públicas o privadas, que se utilicen como: ambulancias, rescate o asistencia social” (OM 247, 2008). Mientras que la Ordenanza 305 enumera las excepciones, de manera que hace pensar en una mayor operatividad o en una inminencia de la medida:

Art.- I.472 (6).- Excepción.- Se exceptúa de la disposición del segundo inciso del artículo precedente a los vehículos:

- a) Oficiales del Presidente y Vicepresidente de la República;
- b) Oficiales del Cuerpo Diplomático y Consular acreditado ante el Gobierno Nacional;
- c) De transporte de personas con discapacidades;
- d) Conducidos por personas de la tercer edad;
- e) De emergencias: ambulancias públicas o privadas, vehículos motobombas y/o rescate del Cuerpo de Bomberos y vehículos de la Policía Nacional en cumplimiento de su misión específica y vehículos de rescate o asistencia social;
- f) De transporte colectivo de personas: Público (Buses Urbanos e Interparroquial, Sistema Metrobús-Q); Comercial (Escolar, Institucional, Turístico); y, por Cuenta Propia (iniciativa empresarial); legalmente registrados;
- g) De transporte comercial rural; y,
- h) Taxis legalmente registrados en la EMMOP-Q.

Para el caso del literal c) los salvoconductos serán emitidos por la EMMOP-Q, previa acreditación del Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) (OM, 305, 2010).

Se conoce al interior del MDMQ que las excepciones para vehículos “conducidos por personas de la tercera edad” y vehículos “de transporte comercial rural” no constaban originalmente en la propuesta de reformas consensuada entre la Comisión de Movilidad del Concejo Metropolitano y la Secretaría de Movilidad enviada al Concejo Metropolitano. La inclusión de estas excepciones en el texto del articulado se debió a solicitudes de los ediles al respecto.

Otra de las reformas a la Ordenanza que dejan ver la proximidad de la medida y la necesidad de hacer operativos algunos aspectos relacionados es la vigencia. La Ordenanza 247 indica de manera general que la vigencia será determinada por los entes técnicos encargados de la ejecución de la medida; mientras que la Ordenanza 305 especifica:

Art.- I.472 (7).- Vigencia.- La disposición de los artículos anteriores se mantendrá vigente o podrá ser reformada sobre la base de los estudios que para tal efecto realice la Secretaría de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico metropolitano.

Dando competencia a la Secretaría de Movilidad, como entidad rectora del ramo, para determinar la vigencia de acuerdo a fundamentos técnicos.

Otra de las modificaciones que introduce la Ordenanza 305 es respecto de las sanciones, como consecuencia de los operativos de control en la vía pública. El nuevo articulado incluye sanciones más blandas que las previstas en la Ordenanza 247, que preveía una retención de cinco días para el vehículo y una multa de una remuneración básica unificada para su propietario; la reincidencia era penada con el doble de la sanción.

Se conoce a nivel interno del MDMQ que esto se debe a solicitud de los ediles en razón de “suavizar” el impacto de la medida sobre los infractores. Es así que la Ordenanza 305 prevé:

Art.- I.473 (4).- Los propietarios de vehículos que se encontraren circulando contraviniendo los planes de restricción y de regulación serán sancionados, a través del órgano competente del Distrito Metropolitano, por la comisión de la infracción

administrativa, con una multa equivalente a la tercera parte de una remuneración básica unificada; en caso de reincidencia, por segunda ocasión, con una multa equivalente a la mitad de una remuneración básica unificada; y, en caso de reincidencia, por tercera ocasión o más, con una multa equivalente a una remuneración básica unificada.

Los recursos recaudados por efectos de las multas aquí establecidas, se utilizarán preferentemente en la ejecución de obras tendientes a la construcción, mantenimiento y promoción de la movilidad no motorizada.

Además, la Ordenanza Metropolitana 305 establece un plazo de treinta días para que la Secretaría de Movilidad presente al Alcalde Metropolitano las “normas e instrucciones de carácter administrativo, necesarias para su aplicación” (OM 305, 2010), lo cual implica establecer, en un Reglamento, los detalles operativos de la medida y delinear las competencias en cuanto a la ejecución de cada uno de los actores institucionales involucrados.

Este proceso de afinamiento tiene lugar una vez que (1) la medida es de conocimiento público, lo cual representa un avance en cuanto a la campaña de información a la ciudadanía; (2) se ha logrado un acuerdo en cuanto a la ejecución de los operativos de control en la vía pública en coordinación con la Policía Nacional; (3) el articulado de la Ordenanza Metropolitana 247 correspondiente a la regulación de las medidas o planes de regulación y restricción de la circulación vehicular ha sido aprobado por el Concejo Metropolitano y está establecido en la Ordenanza Metropolitana 305.

El 5 de abril, “el Alcalde Augusto Barrera anunció [...] oficialmente el inicio del pico y placa para el próximo 3 de mayo, a las 07h00. Durante este mes [abril] se llevará a cabo una campaña para informar a los conductores sobre los detalles de la medida restrictiva”. También se anuncian los horarios y el área geográfica de la restricción (El Comercio, 05.04.10), los cuales son establecidos en el Reglamento para la aplicación de la medida que se detalla más adelante.

Cómo se aplica la medida de restricción a la circulación vehicular

La aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular está regulada por el “Reglamento a la Ordenanza Metropolitana No. 305”, que fue expedido mediante Resolución No. A 0017 del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 28 de abril, cinco días antes del inicio de la medida.

Como objetivos de la medida se plantean en el artículo 1.- del mencionado Reglamento:

- a) Motivar a los ciudadanos a la adopción de cambios en sus patrones de movilidad, orientándolos a la intermodalidad y a la sustentabilidad y seguridad en sus desplazamientos como un ideal del futuro, creando conciencia y responsabilidad en los ciudadanos sobre los efectos de la agresiva motorización y sus impactos negativos en la calidad de vida;
- b) Mejorar la calidad del aire, reduciendo las emisiones de gases y partículas contaminantes generadas por el parque vehicular motorizado, así como también los gases de efecto invernadero que provocan el calentamiento global;
- c) Enfrentar de manera directa la congestión en la red vial de Quito, buscando reducir el volumen de tráfico en las horas de mayor congestión de la mañana y de la tarde, a fin de aprovechar mejor la capacidad vial existente, mejorar la velocidad de circulación y, consecuentemente, disminuir los tiempos de viaje; y,
- d) Promover el consumo eficiente de energía, lo cual tiene un impacto en la reducción del gasto fiscal por concepto de subsidios a los combustibles fósiles (Resolución No. A 0017, 2010).

Los literales a), b) y c) de este articulado fueron acogidos del documento “Regulación de la circulación vehicular en Quito” (SM, 2010), socializado por la Secretaría de Movilidad luego del 4 de febrero, primer debate en el Concejo Metropolitano sobre el proyecto de reformas a la Ordenanza 247. El literal d) se incluye por la reducción en el consumo de combustibles esperada y por la relevancia que tendría en la disminución del gasto fiscal, que es un tema sensible en un país como el Ecuador donde los combustibles para uso vehicular son subsidiados por el Estado.

El Reglamento, además, establece las competencias de los distintos actores municipales que están involucrados en la temática de la movilidad, específicamente para la aplicación de medidas de restricción a la circulación vehicular. Es así, que es competencia del Alcalde aprobar “la modalidad, programación y reprogramaciones de la medida [...]”, de la Secretaría de Movilidad evaluar

[...] la aplicación de la medida [...] mediante los procedimientos y estudios técnicos correspondientes y de ser necesario [planificar y establecer] ajustes o modificaciones de la medida [...]. Los indicadores de movilidad que permitan dar a conocer el efecto de la medida serán de acceso público (Resolución No. A0017, 2010).

Mientras que el “control operativo de la medida” está a cargo del “Municipio a través de sus órganos especializados, en coordinación y con la colaboración de la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional”. Por otro lado, la “comunicación a la ciudadanía sobre los alcances, contenidos y resultados de la aplicación de la medida” es competencia de la “Secretaría de Comunicación [del Municipio] en coordinación con la Secretaría de Movilidad”.

De este modo se establece en la reglamentación correspondiente a la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular, que es una de las condiciones básicas planteadas en este capítulo, lo referente a las otras dos condiciones, lo que tiene que ver con las competencias sobre la campaña de información y con el desarrollo del operativo de control. Al no ser esta última una competencia exclusivamente municipal, se ratifica la “coordinación y colaboración” con la Policía Nacional.

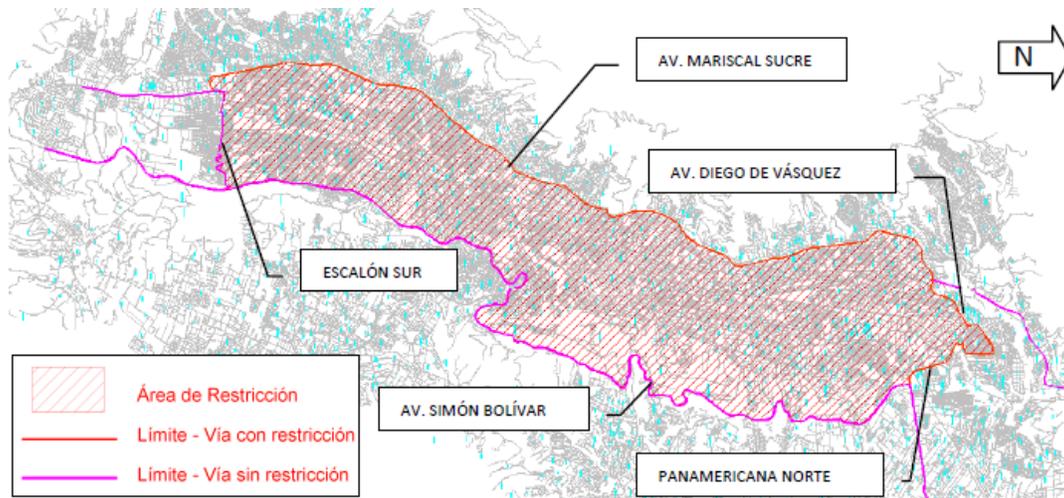
La modalidad de la medida, así como los detalles de su aplicación en lo referente a horarios de restricción, los vehículos prohibidos de circular y el área de restricción quedan totalmente definidos. La medida de restricción se aplica bajo la modalidad conocida como “pico y placa”,

... la cual se basa en la prohibición de la circulación de un grupo de vehículos seleccionados de acuerdo al último dígito de las placas, por un día laborable a la semana y durante dos periodos de hora pico de la circulación vehicular” (Resolución No. A 0017, 2010).

Mientras que los horarios de restricción se limitan a las horas de mayor congestión vehicular; es decir, de lunes a viernes, entre las 07h00 y las 09h30 en la mañana y entre las 16h00 y las 19h30 en la tarde y noche, para el 20% de automotores cada día, de acuerdo al último dígito de su placa: los lunes no circulan los vehículos cuyas placas terminan en 1 y 2, los martes los vehículos cuyas placas terminan en 3 y 4 y, así sucesivamente, hasta los viernes donde no circulan los vehículos cuyas placas terminan en 9 y 0. Con las excepciones anotadas en la Ordenanza 305 y que se detallan en el Reglamento, se estimó que los vehículos que deben ser exceptuados de la medida “representan un 3% del parque vehicular total, con lo cual el efecto de la restricción de dos dígitos cada día, tendrá un impacto efectivo del 17%, en lugar del 20% teórico” (SM, 2010: 11).

La zona de restricción comprende el área urbana consolidada del Distrito Metropolitano de Quito, “dentro de los límites viales de referencia que son las vías de acceso a Quito: Av. Mariscal Sucre por el occidente, Av. Diego de Vásquez y Av. Galo Plaza, por el norte, Av. Simón Bolívar por el oriente, Av. Morán Valverde por el sur”. Las vías que constituyen los límites por el sur y por el oriente no tienen restricción de circulación “de manera de hacer posible el cruce de la ciudad para los viajeros de largas distancias” (Ídem). Lo anterior se observa en la siguiente figura.

Figura No. 2. Zona de aplicación de la restricción vehicular.



Fuente: Análisis de medidas de restricción a la circulación del tráfico en la ciudad de Quito (GPM, 2009: 14).

Como una alternativa para servir de manera emergente a los afectados por el pico y placa, de acuerdo a las directrices de la Secretaría de Movilidad, se implementaron estacionamientos en los límites del área urbana (“estacionamientos de borde”). De este modo se dotó a los conductores de la posibilidad de dejar sus vehículos en lugares seguros con la finalidad de que no ingresen a la zona de restricción.

El servicio se completó con la conexión con el transporte público disponible de manera gratuita desde los “estacionamientos de borde”; así se aseguró la alternativa del intercambio modal del vehículo privado al transporte colectivo para los afectados por la medida de restricción a la circulación vehicular.

Para el uso de los “estacionamientos de borde” se determinó un costo de 0,20 USD/hora por vehículo estacionado, iniciando con un periodo de servicio gratuito.

la circulación vehicular asociado a un cambio efectivo en los hábitos de desplazamiento de los conductores de vehículos particulares

Además de las proyecciones anotadas más arriba respecto del ahorro de tiempo, consecuencia del aumento de la velocidad de circulación esperado, con la aplicación de la medida de restricción se calcularon potenciales ahorros en cuanto al consumo de combustible y a la emisión de gases y partículas contaminantes.

Respecto a lo primero, considerando que solamente la quinta parte de los vehículos afectados dejan de circular todo el día; es decir, 14.110 de los 70.550 [esto es el 17% de los 415.000 automotores que conforman el parque vehicular del DMQ], significaría 618.521 kilómetros que se dejan de recorrer cada jornada (43,8 km diarios por vehículo en promedio). Si se asume que en las condiciones de tráfico en Quito, el rendimiento promedio de los automotores es de 20 km por cada galón de gasolina, implicaría un ahorro de 30.926 galones diarios [...] (L&G, 2010, citado en SM, 2010: 13 y 14).

Este ahorro de combustible para uso vehicular se traduce, como de mencionó, en una reducción de emisiones contaminantes. Por cada 10% de disminución de la demanda de la capacidad vial ó de disminución en el flujo vehicular, las emisiones CO₂, el principal gas de efecto invernadero, se reducirían en un promedio de 1,6%. Mientras tanto, para el CO, el contaminante local más importante en peso en el DMQ, esta reducción sería de aproximadamente el 0,7% (L&G, 2010: 21).

De todas maneras, para diciembre de 2010, se esperan los resultados definitivos del estudio contratado para evaluar los indicadores de impacto de la medida⁶¹. El informe mencionado constituiría un argumento técnico para realizar los correctivos pertinentes en cuanto a la formulación de la medida de restricción a la circulación vehicular. Además, lo anterior se realiza en cumplimiento con lo dispuesto en la Resolución No. A 0017, en cuanto a las competencias de la Secretaría de Movilidad, en lo que se refiere a la evaluación del efecto de la medida (Resolución No. A 0017, 2010).

Un aspecto que cabe resaltar es que durante la aplicación de la medida se mantienen tanto la campaña de información en medios de comunicación como el operativo de control con los aproximadamente 300 efectivos detallados en la tabla No.

⁶¹ Como se mencionó, los indicadores para la evaluación del impacto de la medida se desarrollaron con el asesoramiento del experto Ricardo Montezuma. La Universidad Central del Ecuador fue la entidad independiente contratada para realizar la evaluación.

4. Otro punto importante es el que tiene que ver con el número de infractores de la medida; desde el inicio de su aplicación, el promedio de vehículos detenidos y conductores sancionados se ha mantenido en aproximadamente 190 (GGM, 2010a). Esto implica que un porcentaje menor al 0,3% del total vehículos prohibidos de circular por día, lo cual se traduce en un alto nivel de acatamiento de la restricción.

Lo anterior hace pensar en una modificación efectiva de los hábitos de desplazamiento de los conductores de vehículos particulares, así como en la consecución del objetivo de la medida que tiene que ver con adopción de cambios en los patrones de movilidad (SM, 2010, resolución No. A0017, 2010); de todas maneras, las reacciones ante la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular se analizan en el próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

REACCIONES ANTE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN VEHICULAR

En este capítulo se analizan las reacciones de los ciudadanos de Quito alrededor de la medida de restricción a la circulación vehicular. Para analizar las reacciones, se utilizan tanto las opiniones de los habitantes de la ciudad recogidas en el Diario El Comercio y en el Diario Hoy, así como también la opinión propia de los medios expresada en sus editoriales y en las noticias referentes al tema de la medida de restricción a la circulación vehicular. Se utilizan estos dos diarios básicamente por dos razones, por ser de los más leídos a nivel del Distrito Metropolitano de Quito y porque ambos cuentan con secciones especializadas en la cobertura y el tratamiento de temas de interés local.

Los argumentos presentados, que se configuran como discursos respecto de la aplicación de la medida, son analizados desde la perspectiva de la modernidad donde se incluyen premisas relativas a la preferencia de lo privado en desmedro de lo público y al confort y la comodidad como parte del estilo de vida moderno marcado por la sociedad de clases.

La temporalidad del análisis va desde el 4 de enero de 2010 hasta el 1 de agosto de 2010, comprendiendo el periodo de anuncio de la medida (4 de enero), el inicio de su aplicación (3 de mayo), la evaluación del primer mes de funcionamiento de la medida (junio) y la evaluación al primer año de gobierno municipal (agosto). Se diferencian tres grupos fundamentales de actores que se pronuncian sobre el tema, el Gobierno Municipal, que agrupa al Alcalde y actores políticos y técnicos del Municipio, los ciudadanos y finalmente los medios de comunicación representados, para esta investigación, por los diarios El Comercio y Hoy.

De un total de 118 noticias referentes a la medida de restricción a la circulación vehicular durante la temporalidad establecida (69 del diario El Comercio y 49 del diario Hoy) se han seleccionado 50 (31 del diario El Comercio y 19 del diario Hoy) que se refieren específicamente a las reacciones ciudadanas o de los medios de comunicación. Al analizar estas noticias, se pueden distinguir claramente dos periodos, el primero que va desde el anuncio de la medida hasta antes de su aplicación y el segundo desde su aplicación en adelante. El detalle de las noticias está registrado en el Anexo No. 1.

El significado del automóvil particular en el contexto de la ciudad moderna.

El impacto urbano asociado a la medida de restricción vehicular, se refiere a un cambio en la forma y uso de la vialidad, y la reacción inmediata del ciudadano es verse limitado en sus posibilidades de desplazamiento en la ciudad.

Cuando se entiende la ciudad como un lugar practicado, según Mongin, es decir, un lugar que se vive cotidianamente al transitar sus calles, al recorrer sus pasajes y al conocer sus los espacios, la ciudad representa una experiencia física, un espacio público y un objeto que se mira. La experiencia urbana se inscribe en un lugar (la ciudad) que hace posibles prácticas, movimientos, acciones y pensamientos (Mongin, 2006).

Los habitantes de la urbe, por tanto, viven una experiencia corporal a través de la cual la ciudad cobra forma, cuerpo. Sin embargo en la modernidad esta experiencia está caracterizada por una individualidad generalizada, que produce una experiencia urbana particular.

Por esto, desde el gobierno local de la ciudad de Quito, al hablar de la medida de restricción a la circulación vehicular, se puntualiza sobre el cambio cultural entre los ciudadanos, siendo éste uno de los objetivos explícitos de la medida planteados en la Resolución No. A 0017, que comprende el Reglamento de la aplicación de la medida. La “conciencia y responsabilidad en los ciudadanos” (Resolución No. A 0017, 2010) se relaciona con una cultura más solidaria, pensar más en comunidad y menos individualmente y esto se asocia con una forma diferente de vivir la ciudad, relacionada con modificar horarios de circulación, un diferente cálculo del tiempo, y la búsqueda de modos de transporte alternativo. Se recalca la necesidad de un cambio de hábitos entre los habitantes de la ciudad, que implica sacrificios a la “libre circulación en pro del bienestar colectivo” (El Comercio, 09.05.10).

Bauman dice que las ciudades “son lugares repletos de desconocidos que conviven en estrecha proximidad” (2000: 26), en un tiempo en que el miedo a lo desconocido es lo que prima y en un espacio (la ciudad) que se caracteriza por la “segregación –tanto social como espacial–” (Do Caldeira, 2007: 257).

La sociedad vive un desencanto generalizado que fomenta un repliegue hacia lo privado, “el cuerpo, la casa, la comunidad de sentido, el grupo de referencia [...] se convierten en el espacio-tiempo que hay que preservar contra las violencias y los

terrores apocalípticos que acechan más allá del intramuro” (Reguillo, 1998: 24). La casa, la urbanización, el edificio de trabajo se convierten en “dispositivos inteligentes” que permiten conectarse con el exterior de forma segura y sin compartir el espacio de la calle, este espacio va perdiendo la categoría de lugar de socialización para transformarse en lugar de tránsito entre espacios privados.

Esta nueva forma de privatización de la vida, como lo tratan Bauman (2005) y Do Caldeira (2007), incluye nuevas estrategias de seguridad, que garantizan el mantenimiento de este orden invistiendo recursos y esfuerzos en mantener al “otro” alejado de la “propiedad privada” y asegurando los bienes materiales.

Parte integrante de este sentido de “privacidad” ligado a la “protección”, lo constituye el uso del vehículo particular. Éste representa la prolongación del “hogar seguro” al desplazarse por la ciudad, limitando el contacto con los extraños, los otros, los peligrosos, ante la posibilidad, real o supuesta, de ser víctima de la delincuencia a bordo de vehículos de transporte colectivo, o desplazándose simplemente como peatón. Esta función del automóvil llega a exacerbarse cuando es usado desde la puerta de la casa, el edificio o el condominio, hasta la puerta de la oficina, el supermercado, el colegio, la universidad, etc., estableciendo una relación mediada, a través de los parabrisas, los espejos o los vidrios del vehículo, con lo público urbano.

A esto se añade que, en varios países de América Latina, como el Ecuador el automóvil es considerado no sólo un medio de transporte, sino un indicador del estatus del propietario del vehículo. Estas consideraciones permiten suponer que la preferencia por desplazarse en automóvil supera en muchos sentidos otras consideraciones ligadas con la calidad de vida, la degradación de la calidad del aire urbano, la congestión del tránsito urbano y la habitabilidad en la ciudad.

Actualmente se aprecia la calidad de vida como un valor fundamental y que, además, debe sostenerse en el tiempo. En otras palabras, hay que generar las condiciones que hagan más agradable el vivir y que ello sea en términos perdurables. [...]. Competitividad y movilidad forman parte de la calidad de vida, en tanto provean más amplias oportunidades de desarrollo, trabajo y esparcimiento. Dichas condiciones favorecen la posibilidad de emprender, laborar, moverse, recrearse, todo lo cual es considerado necesario para una mejor ventura personal. No obstante, favorecer indiscriminadamente la competitividad y movilidad puede conducir en determinadas circunstancias a perjudicar la calidad de vida. [...] En consecuencia, es menester desarrollar un concepto de la ciudad que se desea, en la que convivan armónicamente la eficiencia económica, la movilidad, un grado

tolerable de congestión, un ambiente limpio y una mejor calidad de vida, todo ello, en condiciones sostenibles. (CEPAL, 2003: 21)

La posición ciudadana

Al analizar las noticias relacionadas con la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular en la temporalidad establecida en este trabajo (Anexo No. 1), se puede dividir claramente dos periodos de tiempo: uno que va desde el anuncio de la medida hasta antes de su aplicación y el segundo desde su aplicación en adelante.

A la vez se ha diferenciado tres grupos fundamentales de actores que se pronuncian sobre la medida. El Gobierno Municipal, que agrupa al Alcalde y a los actores técnicos y políticos del Municipio, quienes al impulsar la medida tienen una posición a favor a lo largo del periodo analizado; por otro lado están los ciudadanos y finalmente los medios de comunicación representados, para esta investigación, por el Diario El Comercio y por el Diario Hoy, ya que, como se explicó en el Capítulo I, ambos medios de comunicación tienen una sección específica denominada Quito, donde se ocupan de problemas relativos a la ciudad.

Para el análisis de las reacciones de los ciudadanos es necesario establecer que se da un efecto diferenciado de acuerdo con las posiciones de clase dentro de la compleja estructura social quiteña.

En este estudio, a las clases sociales, se las entiende como grupos poblacionales que tienen acceso diferenciado a los recursos existentes, sean estos económicos, culturales, políticos o de prestigio; y si bien entre estos grupos existen posibilidades de vida en común con otros grupos, también se presentan formas de diferenciación que buscan separar y delimitar espacios. “La clase social es también un concepto esencial para definir las relaciones de poder estratégicas en el largo plazo, así como el conflicto entre los grupos sociales y las formas en que estos conflictos moldean las expectativas de vida de sus miembros” (Portes, 2003: 9).

Al decir “clase” se está hablando de “distinción”, como lo explica Bourdieu (2006). Pero esas diferencias que siempre se están desarrollando, creando, ampliando, reforzando, innovando, se expresan en prácticas, en formas de hacer, en formas de vivir, en *habitus* (Ídem, 2001). Por lo tanto, cuando se analizan las diferencias de opiniones, éstas dependen de la posición de clase que asuma el ciudadano y de su *habitus* particular, que se expresa, en este caso específico, con asumir que el estatus de clase

media permitirá afrontar la restricción vehicular (1) comprando otro vehículo, (2) utilizando un segundo vehículo adquirido previamente o (3) negándose a utilizar el transporte público debido a la incomodidad.

Todas estas reacciones indican que se trata de sectores que buscan diferenciarse de otros grupos poblacionales cuyos recursos les impiden encontrar soluciones más individuales y desligadas de la idea de comunidad.

En el periodo anterior a la aplicación de la medida se constata mayoritariamente una opinión negativa al respecto. Tomando en cuenta que por noticia pueden haber varias opiniones ciudadanas, se contabilizaron para este periodo 9 opiniones ciudadanas a favor y 13 en contra. Respecto de los medios de comunicación hay 4 opiniones a favor y 7 en contra (Anexo No. 1). Lo anterior corresponde a un 41% de opiniones ciudadanas a favor y un 59% en contra; mientras que para los medios los porcentajes son 36% a favor y 64% en contra.

Por parte de los ciudadanos se plantea que la medida no va a mejorar en nada la congestión “porque las familias tienen más de un auto en casa” (Guillermo Sánchez/Conductor, El Comercio, 14.01.10). Además se toma una posición individualista respecto a los intereses de grupos determinados, “los perjudicados directos seríamos los ciudadanos de clase media que a duras penas contamos con un vehículo familiar para movilizarnos, por lo que la medida resulta injusta y discriminatoria” (Franz Carrera/Conductor, Diario Hoy, 23.03.08). Se apela al sentimiento de clase para establecer una condición de injusticia, donde no se toman en cuenta los otros sectores que no tienen acceso a vehículos particulares.

No estoy de acuerdo con la medida porque las autoridades primero deberían haberse preocupado por ofrecer medidas alternativas para que la gente pueda movilizarse (...). Sin embargo, al tener dos autos en casa con diferentes números de placa no tendría problemas para trasladarme a clases porque la medida de restricción no nos afectaría. Cuando uno de los autos no puede salir de casa, podemos utilizar el otro. (Andrea Hoerning (c)/Peatón, El Comercio, 13.01.10)

También se establece que “no todas las personas de la casa trabajan o estudian en el mismo sector. Esto implica que un auto deberá hacer un recorrido más largo, que implica más tiempo y mayor consumo de combustible.” (Eduardo Cruz/Chofer de bus, ídem).

Una de las mayores preocupaciones se refiere al perjuicio en las actividades laborales, y por tanto a lo económico. “No estoy de acuerdo con la medida restrictiva porque hay personas como yo que dependen de sus carros para trabajar” (Ismael Molina/Distribuidor, El Comercio, 28.01.10). “Mi carro es una herramienta de trabajo, no es un lujo” (Juan Luis Pacheco/Visitador médico, El Comercio, 09.04.10), pero también se desconfía del transporte público: “[El transporte público] es incómodo e inseguro. Los buseros son unos salvajes para conducir” (Ídem). “En los buses urbanos la gente viaja incomoda, especialmente en las horas de la mañana [...]. Subirse en el Troleo en el Metro[bús] es un castigo. En esos buses las personas reciben muchos maltratos y hay mucha inseguridad por la cantidad de gente” (María Viera/Pasajera, El Comercio, 13.01.10).

Existe la percepción generalizada alrededor de la calidad deficiente de los servicios públicos, donde el bienestar del ciudadano sería secundario. En contraposición a esto se percibe a los servicios privados. Esto sucede también con el transporte urbano, donde el transporte público debe enfrentar una aguda competencia que se traduce en un mayor uso del vehículo privado⁶². Lo anterior tiene que ver con concepciones de status, con la mala imagen del servicio público y, en muchos casos, con la deficiente calidad del servicio. De este modo, los usuarios de los servicios públicos son considerados relegados por parte de los sectores con mayor capacidad adquisitiva, quienes evitan utilizarlos. Incluso personajes políticos de la ciudad hacen referencia a esta deficiencia, un artículo del Diario Hoy recupera la posición de Antonio Ricaurte (ex candidato a Alcalde de Quito), quien se refiere a que “el 85% de personas que se movilizan en transporte público todos los días ya van incómodas y si se aumenta el número de pasajeros de buses vamos a tener que movilizarnos en un transporte público caotizado”. (Diario Hoy, 01.01.10).

Mientras los grupos de la población de mayores recursos se sirven de manera creciente del vehículo privado, en los sectores de menores ingresos la demanda se dirige hacia formas de transporte público. “Esta cada vez más marcada división de usos, que

⁶² Esto se puede visibilizar a partir de una cuantificación de datos obtenidos del servicio “hoyenlinea”, que permite a los usuarios registrarse en la página web del Diario Hoy (www.hoy.com.ec) para emitir sus comentarios. Se tomó una muestra de 100 comentarios escritos por diferentes usuarios sobre la situación del pico y placa en la temporalidad definida para esta investigación, de los cuales 56 se referían a la pésima calidad del servicio público.

ilustra condiciones de segregación social y de accesibilidad física y económica a las redes y los servicios urbanos” (Graham y Marvin, 2001, citados por Figueroa, 2005: 49), es una tendencia característica de la oferta de transporte urbano en América Latina.

Para varios ciudadanos resulta preocupante el cambio de rutina y el gasto extra que esto implicaría “Yo tengo pacientes que debo visitar en toda la ciudad. Pero con la medida dejaré el auto en casa y deberé ir en taxi. Se gastará más” (Antonio Mejía/Médico, ídem). Y finalmente, la tensión se presenta al encararse el tema de la propiedad privada, la seguridad y la comodidad, asociadas al estilo de vida moderna. “Ninguna persona va a desear subirse a un bus cuando ya está acostumbrada a la comodidad de un auto privado” (Francisco Cazaro/Conductor, El Comercio, 08.04.10). Para muchos conductores el transporte público no es una opción, “Mauricio Pacheco es uno de ellos (...) y para no dejar de ir a su oficina en su Suzuki Forza, el abogado prefiere llegar después de las 09:30 a su oficina” (El Comercio, 02.05.10).

Elementos como el confort y la comodidad son parte del estilo de vida moderno. La modernidad trae consigo un modelo de existencia muy relacionado a la cultura del consumo. Carosio se refiere a una idealización de esta cultura: “el *american way of life* (automóvil + confort + productos desechables), que se transfor[mó] en norma del comportamiento adquisitivo” (2008: 138). Para la autora citada, inicia así “la era del 'confort' (comodidad) como objetivo vital y como manifestación de calidad de vida” (Ídem).

Además, la modernidad se introduce en la vida cotidiana con promesas de autonomía individual, las cuales se lograrían por medio del avance técnico y de las posibilidades de elección (Carosio, 2008; Araujo y Martuccelli, 2010; Araujo, 2009; Berman, 2008). Estas últimas se ven limitadas por las condiciones estructurales para acceder a las mercancías asociadas a la idea de bienestar (Carosio, 2008). La consecución de estas “promesas” está ligada a la inclusión de los individuos en la modernidad, lo cual se consigue en parte a través de capacidad adquisitiva.

Atentar contra estos elementos modernos, el confort y la comodidad, genera inconformidad. Limitar, por ejemplo, el uso del automóvil representa un “retroceso” en todo aquello que el estilo de vida moderno trae consigo, es por esto que muchas percepciones negativas de los ciudadanos se dirigen a este aspecto específico de la medida de restricción.

En cuanto a las percepciones positivas respecto a la medida, éstas se refieren principalmente a la cuestión ambiental, así como a la disminución del flujo vehicular y por ende la congestión, pero se tiene claro que implica un “sacrificio” de parte de los ciudadanos.

Andrés Vallejo, editorialista del Diario Hoy apoya la implementación de una medida de restricción vehicular en Quito, pero considera que se necesita de la colaboración de todos los habitantes, “existen los estudios para el proyecto, lo que implica organización, disciplina, solidaridad, sacrificio y colaboraciones ciudadana y de la Policía Nacional, para el control”. (Diario Hoy, 05.01.10), con lo que se apela al cambio de actitud ciudadana: “si el ciudadano se convence de que su vida mejorará compartiendo el vehículo con el vecino, disciplinándose elementalmente, ahorrando tiempo y malgenio, la medida, inevitable, será de más fácil aplicación y de mayor efectividad.” (Ídem).

Se considera que “la medida de la restricción vehicular es acertada. Al disminuir el número de vehículos en las calles mejorará la calidad del aire y habrá menos congestión [...] debemos aprender a dejar los autos en casa y movilizarnos en transporte público” (Patricio Cabrera/Conductor, El Comercio, 08.04.10). “Si una cantidad de autos no circula durante las horas pico, habrá menos tránsito y se demorará menos en llegar al destino” (Luz Robles/Madre de familia y usuaria de transporte público, El Comercio, 09.04.10).

Además se apela a la creatividad de los ciudadanos para “pensar otras opciones de movilidad, menos contaminantes y que permitan otros espacios para interactuar” (Diego Puente/Director de Ciclópolis, Diario Hoy, 01.05.10)

Al respecto, Ricardo Montezuma, explica que la restricción no debe ser entendida en términos estrictamente negativos, “a la gente no se le va a reducir su movilidad, se le va a ayudar [...] para que use su vehículo de manera más ágil antes y/o después del pico y placa. La restricción busca usar mejor el tiempo y el espacio.” (El Comercio, 03.03.10).

Retomando la idea de que los medios de comunicación “principalmente contribuyen a la formación de la opinión pública, y [...] establecen el grado de reconocimiento y valoración que una sociedad atribuye al fenómeno del conflicto por ella producido” (Sánchez-Parga 1996: 9, citado por Chauvin, 2007: 27), se puede

afirmar que, en el caso del Diario El Comercio, éste no presenta su posición abiertamente; sin embargo, al realizar un recorrido por las noticias del periodo analizado, antes de la aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular se nota claramente el énfasis que se da a los aspectos negativos de la medida.

En este sentido, se busca presentar la medida como una propuesta de unos pocos frente al desconocimiento de la mayoría (Dirección Nacional de Tránsito, concejales y miembros de la Comisión de Movilidad). Se presentan cuestionamientos al plan por parte de representantes de organizaciones ciudadanas, transportistas, entidades de control y los ciudadanos, resaltando la falta de estudios técnicos para poner en marcha la medida de restricción (El Comercio, 09.01.2010). También se habla de la idea de cambio como algo problemático. “La restricción vehicular obligará a que todos los habitantes de Quito cambien su visión de la ciudad” (El Comercio, 17.01.2010). Y esto implica un cambio de costumbres y actitudes de los actores de la movilidad en Quito, “me afectará una restricción vehicular, habrá días en que tendré que coger bus” (Santiago Sotomayor/Visitador médico, ídem).

Ante esta “consecuencia” de la medida, el medio escrito parece presentarse ambiguo, no califica como bueno ni malo este cambio; sin embargo, se califica como “un paño de agua tibia a un problema central que aún no ha sido resuelto: la ausencia de un transporte público eficaz, rápido y seguro” (El Comercio, 11.04.10) y se busca recalcar la inexistencia de medidas complementarias y el desconocimiento de las advertencias de los especialistas y de la experiencia de ciudades grandes (Ídem).

Y finalmente, da su opinión experta

Quito no es un escenario listo para la aplicación de una medida como la de pico y placa. La congestión y con ella la inmovilidad de la capital es producida por las capas de rodadura en mal estado, la mala e insuficiente señalización, la absoluta carencia de control y el uso indiscriminado de las vías para estacionamiento vehicular” (Roberto Miño Garcés/ Columnista de El Comercio, 14.04.10).

El Diario Hoy, por su parte, a través de sus opiniones editoriales presenta una valoración negativa de la medida. Se considera que es cortoplacista y se plantea que “es más conveniente la economía (impuesto, peajes, aranceles) que la policía (control); así como también es más eficiente el manejo del espacio (peajes) que el del tiempo (pico y placa).” (Fernando Carrión/Editorialista Diario Hoy, 16.01.10). Aunque se tiene muy

claro el panorama de los problemas estructurales que vive la ciudad respecto a la cuestión de la movilidad, se cuestiona al pico y placa, ante la posibilidad de que se transforme en un problema de privilegios: “todo lo que se hace es un juego que permite actuar la tragicomedia de los privilegios y del botín de los subsidios con una nueva retórica.” (Teodoro Bustamante/Editorialista Diario Hoy, 24.03.10).

Finalmente, casi un mes antes de la aplicación de la medida, se considera que “Quito no tiene otra alternativa que aplicar [la medida de restricción] también porque es, por el momento, la única posibilidad de descongestionar el tránsito, que en las horas pico se vuelve insoportable, ya que se calcula que se movilizan 350 mil carros.” (Diario Hoy, 07.04.10).

Y se plantea que el reto ahora es “colaborar para que el Pico y placa tenga éxito” (Ídem), por lo que se apela a la solidaridad de los ciudadanos y a buscar medidas alternativas para la movilización.

Como se mencionó, la situación cambia una vez que la medida es implementada. En este periodo se registran 14 opiniones ciudadanas a favor y 10 en contra. En cuanto a la opinión de los medios expresada en los editoriales, se encuentran 9 opiniones a favor y una opinión en contra. Lo anterior corresponde a un 58% de opiniones ciudadanas a favor y un 42% en contra; mientras que las opiniones de los medios muestran una clara tendencia a favor con 90% (Anexo No. 1).

El mismo Alcalde realiza un balance positivo de la medida el mismo día de su aplicación, aunque “el proceso de reordenamiento vehicular de la capital ecuatoriana no sólo contempla esta medida sino que se trata de un plan que consta de más de una veintena de iniciativas” (Diario Hoy, 03.05.10).

Sin embargo sus observaciones se dirigen a que lo más complejo “es cambiar los valores y la conducta de la ciudadanía y esto yo creo que va en esa dirección, no es sólo una medida técnica de restricción tiene que ver también con el tipo de comportamiento, de hábitos, de valores, que tenemos” (Diario Hoy, 03.05.10).

Esto tiene su eco en la ciudadanía, que empieza a expresar una visión más generosa, “mientras sea en beneficio de toda la ciudadanía no queda de otra, hay que acomodarse, hay que ajustarse a la medida, a la ley” (Rodolfo Loma/Conductor transporte pesado, Diario Hoy, 04.05.10).

Se ve una modificación considerable en cuanto a las opiniones de los ciudadanos, pero también de los medios de comunicación.

Esta semana, desde el lunes que empezó el pico y placa he sentido que los buses van más rápido. Durante las horas pico el traslado de un punto a otro se lo hace en menos tiempo. En las calles también se puede ver que los autos fluyen con mayor rapidez que en otras semanas (Francisco Dueñas/Comerciante, El Comercio, 10.05.10).

Los ciudadanos reevaluaron la medida basados en el factor tiempo empleado en los viajes diarios, que se redujo considerablemente permitiéndoles emplearlo en otras actividades distintas a la transportación. “Desde que se aplicó el pico y placa, el bus hace 30 minutos menos” (Jessica Molina/Empleada de la EMAAP, El Comercio, 11.05.10). “El pico y placa me cayó como anillo al dedo. Para llegar a las 08:00 al trabajo debía salir a las 06:20, desde Guamaní. Ahora salgo a las 06:50 y alcanzo a darles hasta el desayuno a mis hijos” (Magali Moreno/Vendedora de alimentos, ídem). “Entre 07:20 y 07:45, los vehículos circularon con mayor velocidad a la acostumbrada por la av. Amazonas hasta la av. Colón. El taxi me costó \$1 menos de lo que normalmente me cobran” (Paulina Ruiz/ Ciudadana, Diario Hoy, 03.05.10).

Sin embargo, se mantienen las críticas dirigidas al mejoramiento del transporte público, “con el pico y placa se hacen 20 minutos menos hasta San Roque [desde la Ecuatoriana]. La velocidad mejoró, pero no el servicio de los buses urbanos. Desde aquí, que estamos distantes del centro, es imposible viajar cómodo” (Francisco Moreira/Usuario de transporte público, El Comercio, 14.05.10). Pero también se presenta la cuestión de la sobredemanda del transporte público luego de la aplicación del pico y placa, un aspecto que causa molestias a los usuarios por la dificultad de encontrar buses libres y por los retrasos sufridos debidos a la imposibilidad de tomar un bus a tiempo. “En estos días he tenido que dejar pasar unos cuatro buses para encontrar uno más vacío” (Rosario Pozo/Usuaría de transporte público, Diario Hoy, 06.05.10).

Aunque se recalca “el éxito de la medida del pico y placa” (El Comercio, 15.05.10), por el mejoramiento de la fluidez del tránsito, se apela constantemente a la aplicación de medidas complementarias.

Además, las críticas de los ciudadanos continúan por el lado de su derecho a la libre movilidad y a disfrutar de su auto particular “Andrea Sotomayor, empleada

privada, se opone [a la medida]. No le gusta viajar en los buses urbanos. Desde hace tres meses empezó a ahorrar USD 200 mensuales para financiar la compra de otro auto.” (El Comercio, 09.05.10).

En cuanto a los medios de comunicación, inicialmente se observa un balance positivo de la primera semana de aplicación de la medida de restricción a la circulación vehicular, se habla de una medida que resultaba necesaria “aunque impone sacrificios y restricción a la libre circulación en pro del bienestar colectivo” (El Comercio, 09.05.10), también se habla de un efecto positivo de la aplicación de la medida de restricción en referencia a que el Alcalde “ha actuado como un líder, al identificar un problema crucial para la ciudad como es la movilidad, definir un plan por etapas, alinear a los sectores en la consecución de la meta y persuadir a la colectividad sobre los beneficios de la medida.” (Marco Arauz Ortega/Columnista de El Comercio, 09.05.10). Sin embargo esta posición se utiliza para comparar y criticar la gestión del Presidente de la República, al que se negaría esta condición de “verdadero líder”, utilizando la noticia y la evaluación positiva para sostener una crítica al Gobierno Central.

A la par, el Diario Hoy publica un editorial muy favorable al pico y placa, que realiza un repaso de las críticas más comunes contra la medida de restricción. En primer lugar se hace referencia a opiniones acerca de que “el Pico y placa es una medida extrema, solo justificable al agotar todas las demás”, ante lo que se señala que “restringir el automóvil no es el último recurso; es más urgente en ciudades pequeñas donde el tránsito aún no colapsa” (Andrés Vallejo Espinosa/Editorialista invitado Diario Hoy, 09.05.10).

En segundo lugar se analiza la crítica acerca de que la restricción “atenta contra el derecho a la movilidad y las aspiraciones de la clase media”. Lo que genera una respuesta relativa a que,

... en democracia, un "derecho" debe ser extensible a todos. No es el caso del automóvil. Ni el espacio ni los recursos lo permiten. El coche no es un derecho sino una extravagancia. Quien la ejerza tendría que pagar sus altísimos costos sociales y ambientales, no ser subsidiado como ahora. Se ha confundido el derecho a la movilidad con el "derecho al automóvil", y así se ha elevado esta máquina a aspiración vital.” (Ídem).

Finalmente ante un editorial del Comercio del 14 de abril del 2010 donde se critica que el uso de la bicicleta no es una alternativa viable, ya que “la bicicleta no funciona para Quito, por sus cuevas, por su clima, por la carencia de rutas exclusivas y por las distancias” Andrés Vallejo responde que,

Quito, longitudinalmente, es una ciudad plana en esencia. Las bicicletas con marchas permiten sortear la mayoría de cuevas con mínimo esfuerzo (...). ¿Y el clima? En Copenhague nieva cuatro meses al año y el 37% de trabajadores utiliza la bicicleta. El mayor obstáculo para la masificación de la bicicleta en Quito es el riesgo de ser atropellado y los prejuicios de una minoría influyente. (Ídem).

Cuando el tiempo transcurre, casi a un mes de la aplicación de la medida, el medio escrito retoma su posición de crítica respecto a la evaluación positiva del pico y placa por parte de las autoridades municipales.

En principio se refiere a la necesidad de aplicar otras medidas para mejorar la vialidad en la ciudad. Se habla de que a primera vista se puede evaluar de forma positiva la medida del pico y placa. Sin embargo se subraya que es necesario no “dormirse en los laureles del pico y placa” y El Comercio toma la palabra como “vecino de Quito”, para reclamar por otras obras complementarias para la ciudad, “hay muchos aspectos que demandan respuestas serias y bien meditadas para *evitar esa sensación amarga de la improvisación*” (El Comercio, 30.03.10. Las cursivas son mías). En esta última frase El Comercio sienta su posición nuevamente con respecto a la medida implementada y con la gestión Municipal. El no “dormirse en los laureles del pico y placa” representa una autocrítica para el medio de comunicación, implica una reflexividad que le obliga a retroceder en su balance positivo y anotar todo aquello que aún falta por hacerse.

Lo que se retoma a continuación es una evaluación de los problemas de control para sancionar a los infractores. Para esto se consideran las opiniones ciudadanas, “yo he visto a algunas personas a las que no les importa los controles ni las sanciones” (Elvira Gómez/Conductora, El Comercio, 31.05.10), observaciones de quienes transitan a diario por la ciudad, “en las calles transversales circulan quienes no pueden sacar sus autos [por la restricción] con total libertad. No hay control” (Santiago Nuñez/Ciclista, ídem) y por supuesto la opinión experta: “cuando un conductor ve que otros infringen

las normas y no hay sanciones fuertes, emulan esas malas acciones para evitar molestias en su cotidianidad” (Edgar Brito/Sociólogo, ídem).

Mientras, el Diario Hoy presenta el pico y placa como una “decisión políticamente valiente, que señala la voluntad clara de enfrentar el problema.” (Simón Cueva/Editorialista Diario Hoy, 08.06.10). Sin embargo no se ve una sostenibilidad de la medida en el tiempo, atribuida a la cultura ciudadana: “El riesgo está, que con el tiempo, la gente busque formas de evadir la prohibición o acepte arriesgarse a pagar la multa” (Ídem). Ante esto se plantea otros mecanismos de restricción vehicular, como imponer el peaje urbano.

Finalmente, en el periodo investigado, existe un descenso en la cantidad de noticias referentes al pico y placa y en las pocas que se encuentran se puede advertir que la atención se dirige hacia el “cambio de hora” en la congestión del tránsito de la capital debido a la medida, “tengo que buscar un parqueadero urgente, porque tengo pico y placa. La medida no está ayudando a mejorar la movilidad. Hay mucho tráfico en la ciudad, en las horas que no hay restricción” (Vicente León/Conductor, El Comercio, 20.07.10)

La noticia referente a la presentación del informe del Alcalde, al cumplirse el año de su gestión (El Comercio, 31.07.10) ocupa una página y en ésta se realiza una breve descripción de la intervención de Augusto Barrera. La referencia al tema de la movilidad comprende dos párrafos, donde la mención de la medida de restricción a la circulación vehicular es: “En el tema de la movilidad recalco la aplicación del pico y placa, con el cual alrededor de 12.000 vehículos han sido sancionados hasta la fecha.” (Ídem). Hay que tomar en cuenta que esta noticia resulta un breve resumen de lo que será presentado por el medio escrito al siguiente día, domingo 1ero. de agosto.

Justamente, la última noticia tomada en cuenta para este análisis nuevamente se refiere a la presentación del informe del Alcalde, al cumplirse el año de su gestión (El Comercio, 01.08.10). Esta vez se trata de la publicación el día domingo, cuando el diario tiene la mayor cantidad de lectores. El mencionado artículo aparece en primera plana con el título “La movilidad fue prioridad para el alcalde A. Barrera” (Ídem) y se despliega en una página interior de la sección llamada “Quito”.

La noticia interna se titula “El tránsito en Quito copó su agenda”. En ésta se resumen temas relevantes del informe anual de la gestión del gobierno local, con un

énfasis importante, dado por el mismo Alcalde, en los temas de movilidad. “[El Alcalde] admite que en su agenda la prioridad han sido los temas de movilidad.” (Mauricio Bayas/Columnista de El Comercio).

Los temas relacionados a la movilidad en el DMQ a los que se hacen referencia en el artículo se refieren a (1) la implementación del pico y placa, (2) el desarrollo de los corredores viales exclusivos para el transporte público, (3) la construcción del sistema de transporte tipo Metro y (4) la rehabilitación de los túneles, dentro de las obras viales de importancia.

Sobre el tema del pico y placa se dice que “según el Municipio, [un estudio realizado previa aplicación de la medida], demostró que entre enero y febrero, los datos establecían un nivel de apoyo de mitad a favor y mitad en contra de la medida. Luego, el respaldo a la restricción se incrementó al 72%” (Mauricio Bayas/Columnista de El Comercio). Además, el alcalde argumentó que “el 68% de ciudadanos respalda que la restricción se extienda a todo el día” (Ídem). Pese al buen balance respecto a esta medida y al peso que ésta tiene en el accionar de la gestión municipal durante su primer año, el artículo puntualiza que existen otros proyectos pendientes por realizarse; por tanto no presenta como totalmente exitosa a la administración.

Coincidiendo con la posición de los ciudadanos y de los medios, durante el primer mes de aplicación del pico y placa, el 25 de mayo se dio a conocer a nivel interno del MDMQ una encuesta independiente sobre la evaluación de la ejecución de la medida de restricción a la circulación vehicular. La mencionada encuesta se realizó para un universo de “hombres y mujeres ecuatorianas de 16 y más años”, con una muestra de 420 entrevistas y un intervalo de confianza de 95%. El ejercicio fue realizado en el Distrito Metropolitano de Quito durante el 20 y el 21 de mayo (Perfiles de Opinión, 2010).

Ante la pregunta “cómo piensa que está ahora el tráfico”, el 70,9% respondió que le parece “menos congestionado que hace dos meses”, mientras que un 15,5% piensa que está “mucho menos congestionado que hace dos meses”. Es decir, que un 86,4% considera que el pico y placa presenta resultados positivos respecto de su objetivo de reducir los niveles de congestión del tránsito urbano. El 12,5% opina que el “[el tráfico está] igual de congestionado que hace dos meses”, mientras que el 1% restante cree que está “más congestionado” o “mucho más congestionado”. Esto se

refuerza con el hecho de que un 85,7% respondió que “[el tráfico] ha disminuido” cuando se le preguntó “piensa que el tráfico ha disminuido o se ha mantenido igual con el pico y placa”. Asimismo, el 81,2% cree que la razón por la cual “Quito est[á] ahora menos congestionado” es el pico y placa (Ídem).

La siguiente pregunta realizada en la encuesta, relevante para contrastar con la opinión de los ciudadanos durante el primer mes de la ejecución de la medida es “piensa que el pico y placa debe mantenerse o debe eliminarse”. La opinión del 94% es que “debe mantenerse” (Ídem).

La tendencia favorable respecto de la aplicación del pico y placa se mantiene hasta el momento de culminación de este estudio en septiembre de 2010. En un contexto de descenso considerable del número de noticias relacionadas con la medida de restricción a la circulación vehicular, los discursos actuales difieren de los analizados en este estudio. La posición de los actores que se pronuncian alrededor de la medida tiene que ver actualmente con el desplazamiento del horario de la congestión del tránsito hacia antes y después de las horas cuando rige la restricción y al descenso de la efectividad de la medida. Esto último tiene que ver con pronunciamientos alrededor de la ampliación de los horarios de restricción, por parte, incluso, del mismo Alcalde, como se menciona más arriba en el marco de la evaluación del primer año de gestión. Al respecto, los resultados de la evaluación del impacto de la medida, a presentarse en diciembre de 2010, constituirían un argumento técnico a favor o en contra.

Al momento de la culminación de este trabajo, mientras continúa aplicándose el pico y placa, el tema de la restricción a la circulación vehicular ya no es uno de los principales de la agenda pública. Sin embargo, a partir de la implementación de esta medida, otros temas relacionados a la movilidad urbana en el Distrito Metropolitano han sido ampliamente cubiertos y debatidos a nivel de prioridad para los habitantes de Quito.

CONCLUSIÓN

La congestión del tránsito constituye un problema urbano en la medida que afecta la calidad de vida de las personas y contribuye a degradar condiciones urbanas que tienen que ver con la habitabilidad de la ciudad. En sí, el tránsito es un concepto asociado al conflicto entre personas que se disputan un espacio físico con intereses diferentes y desde posiciones distintas respecto del acceso a los recursos existentes, sean estos económicos, culturales, políticos o de prestigio. Del mismo modo está presente un acceso diferenciado a los espacios que tienen que ver con el transporte: la infraestructura vial y los mismos medios de transporte. Desde esta perspectiva, la movilidad es una noción que apunta a democratizar esos accesos.

A partir de las intervenciones del gobierno local quiteño en la materia, se ha ido forjando este concepto de movilidad. Dichas intervenciones, que han sido determinadas en gran medida por los problemas asociados a la provisión del servicio de transporte público, han configurado, así mismo, una lógica programática dentro de la cual se enmarca la aplicación de medidas de restricción a la circulación vehicular.

Para la implementación del “pico y placa” fue necesario el trabajo de varias instancias del Municipio de Quito con la finalidad de establecer un marco legal que permita la aplicación de la medida y, a la vez, configurar y llevar a cabo un plan de educación y sensibilización de la ciudadanía. Detrás del despliegue de la estrategia de control, como otro componente fundamental o “condición básica” se encuentra un esfuerzo de coordinación con la Policía Nacional como entidad competente para realizar el control de la medida.

La prohibición de circular para los vehículos particulares y las motocicletas rige de lunes a viernes, durante los horarios de mayor flujo vehicular en la zona urbana consolidada, para alrededor de setenta mil vehículos, aproximadamente el 17% del parque automotor de la ciudad. Al momento de la culminación de este trabajo, han transcurrido cinco meses desde el inicio de la aplicación del pico y placa.

Respecto de las posiciones frente a la medida, se registra un hito que marca dos momentos respecto de la opinión de la ciudadanía. En un primer momento, antes del inicio de la aplicación del pico y placa, los discursos tienen que ver con argumentos en contra que giran alrededor del automóvil como componente fundamental del modo de vida moderno. En este sentido se evidencia una preferencia por lo privado, donde la

comodidad y el confort tienen un gran peso como conceptos asociados a la modernidad. Así mismo, el vehículo privado se relaciona con el estatus de las personas, lo cual tiene que ver con una “preasignación” de los medios de transporte de acuerdo a la posición dentro de la estructura de clases.

Al ser el pico y placa una medida que en esencia prohíbe la circulación de vehículos particulares, los discursos en contra de su aplicación se refieren también a una pérdida en la velocidad de los desplazamientos. En este contexto la velocidad constituye también un concepto asociado a la modernidad.

A partir del inicio de la aplicación del pico y placa se registran argumentos a favor que en su mayoría encuentran fundamento en la reducción de los tiempos de los desplazamientos. Esto tiene que ver con un aumento en la velocidad de circulación como producto de un menor nivel de congestión del tránsito que se atribuye a la medida.

Este reconocimiento del aumento de la velocidad en los desplazamientos como factor fundamental alrededor de los discursos de aceptación del pico y placa está ciertamente enmarcado en el concepto de modernidad.

Otros argumentos a favor se relacionan con el mejoramiento de la calidad del aire urbano como beneficio atribuible a la medida de restricción. Lo anterior se relaciona con la cantidad menor de vehículos que circula durante las horas pico y con el mejor desempeño de los motores de combustión interna debido al aumento en el promedio de la velocidad de circulación.

Se analizó un total de 118 noticias referentes a la medida de restricción a la circulación vehicular durante la temporalidad establecida, del 4 de enero al 1 de agosto de 2010, (69 del diario El Comercio y 49 del diario Hoy). De esas noticias se seleccionaron 50 (31 del diario El Comercio y 19 del diario Hoy) que se refieren específicamente a las reacciones ciudadanas o de los medios de comunicación.

Tomando en cuenta que por noticia pueden haber varias opiniones ciudadanas, se contabilizaron para el periodo anterior a la aplicación del pico y placa 9 opiniones ciudadanas a favor y 13 en contra. Respecto de los medios de comunicación se registraron 4 opiniones a favor y 7 en contra. Esto corresponde a un 41% de opiniones ciudadanas a favor y un 59% en contra; mientras que para los medios los porcentajes son 36% a favor y 64% en contra.

Durante el periodo posterior a la aplicación de la medida se registraron 14 opiniones ciudadanas a favor y 10 en contra. En cuanto a la opinión de los medios expresada en los editoriales, se encuentran 9 opiniones a favor y una opinión en contra. Lo anterior corresponde a un 58% de opiniones ciudadanas a favor y un 42% en contra; mientras que las opiniones de los medios muestran una clara tendencia a favor con 90%.

Estos resultados, junto a los de encuestas realizadas por el Municipio de Quito, que reflejan una tendencia favorable al pico y placa hacen pensar en una aceptación por parte de los habitantes de la ciudad hasta el momento de la conclusión de este estudio.

En la actualidad, argumentos fuera de la temporalidad establecida para esta investigación tienen que ver con la pérdida de la eficacia de la medida asociada a niveles crecientes de congestión del tránsito urbano. Así mismo se registran argumentos favorables a la ampliación del horario de restricción.

A la par, otros temas asociados a la movilidad urbana han copado la agenda local y se debaten ampliamente a nivel público.

BIBLIOGRAFÍA

- Albornoz Tinajero, Consuelo (2010). “Los peatones y el pico y placa”. *Diario Hoy*, 08 de mayo.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2010). Disponible en: <http://www.movilidadbogota.gov.co/>, visitado en 01/25/10.
- Appleyard, Donald (1981). *Livable streets*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Araujo, Kathya y Danilo Martuccelli (2010). “La individuación y el trabajo de los individuos”. En *Educacao e pesquisa*, vol. 36; pp. 77-91. Brasil: Universidad de Sao Paulo.
- Araujo, Kathya (2009). *Habitar lo social*. Santiago: LOM Ediciones.
- Arauz Ortega, Marco (2010). “Liderazgo positivo”. *Diario El Comercio*, 05 de mayo.
- Autoridad de Transporte de Singapur (LTA) (2010). Disponible en: http://www.lta.gov.sg/motoring_matters/motoring_vo_policynschemes_quota.htm, visitado en 01/25/10.
- Ayuntamiento de Milán (2010). Disponible en: <http://www.comune.milano.it/dseserver/ecopass/index.html>, visitado en 01/25/10.
- Bauman, Zygmunt (2005). *Confianza y temor en la ciudad*. Barcelona: Arcadia.
- Bayas, Mauricio (2010). “El transito en Quito copó su agenda”. *Diario El Comercio*, 01 de agosto.
- Beck, Ulrich (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Berman, Marshall (2008). *Todo lo sólido se desvanece en el aire: la experiencia de la modernidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Bettini, Virginio (1998). *Elementos de ecología urbana*. Madrid: Editorial Trotta.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Poder, Derecho y Clases Sociales, Palimpsesto, Derechos Humanos y Desarrollo*. España: Editorial Desclée de Brouwer S.A.
- _____ (2006). *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- Buchanan, Colin (1963). *Traffic in towns*. Londres: Penguin Books.

- Bustamante, Teodoro (2010). "Pico y placa". *Diario Hoy*, 24 de marzo.
- Cabrera, Martha Lucía y Johanna Marcela Guerrero. *Evaluación de la efectividad de la medida del pico y placa en Bogotá D.C.* Tesis de Grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Carosio, Alba (2008). "El género del consumo en la sociedad de consumo". En Revista de Estudios de Género La Ventana, No. 27; pp. 130-169. México: Universidad de Guadalajara.
- Carrión, Fernando (2010). "Pico y placa". *Diario Hoy*, 16 de enero.
- Carrión, Fernando (2010). "Una semana de pico y placa". *Diario Hoy*, 08 de mayo.
- Castells, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Chauvin, Juan Pablo (2007). *Conflicto y Gobierno Local: El caso del transporte urbano en Quito*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2009). *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Corporación Económica para América Latina (CEPAL) (2003). *Congestión de tránsito: el problema y cómo enfrentarlo*. Cuadernos de la CEPAL no. 87, Alberto Bull (compilador). Santiago de Chile: CEPAL-GTZ-Naciones Unidas.
- Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito (Corpaire) (2009a). *Inventario de emisiones atmosféricas 2007*. Quito: Corporación para el mejoramiento del aire de Quito.
- Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito (Corpaire) (2009b). *Informe anual 2008. La calidad del aire en Quito*. Quito: Corporación para el mejoramiento del aire de Quito.
- Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito (Corpaire) (2010). *Informe anual 2009. La calidad del aire en Quito*. Quito: Corporación para el mejoramiento del aire de Quito.
- Cueva, Simón (2010). "La sostenibilidad del pico y placa". *Diario Hoy*, 08 de junio.
- Demoraes, Florent (2005). *Movilidad, elementos esenciales y riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, IRD.
- Do Río Caldeira, Teresa Pires (2007). *Ciudad de Muros*. Barcelona: Gedisa.

- Durham County Council (2010). Disponible en: <http://www.durham.gov.uk/>, visitado en 01/25/10.
- Figueroa, Oscar (2005). “Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina”. En Revista EURE, Vol. XXXI, diciembre, No. 94; pp. 41-53. Santiago de Chile: EURE.
- Foucault, Michel (1999). *Arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- _____ (1980). *El orden del discurso*. España: Cuadernos Marginales.
- Graham, S. y S. Marvin (2001). *Splintering urbanism*. Londres: Routledge.
- Gobierno Municipal de La Paz (2010). Disponible en: <http://www.ci-lapaz.gov.bo/>, visitado en 01/25/10.
- Holden, Erling (2007). *Achieving sustainable mobility: every-day and leisure time travel in de EU*. Reino Unido: Ashgate Publishing Limited.
- Instituto Aire Limpio (2007). *Revisión crítica de información sobre el proyecto de restricción vehicular sabatina. Estudio elaborado para la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal*. México, D.F: Instituto Aire Limpio.
- International Energy Agency (IEA) (2008). *World Energy Outlook 2008*. París: OECD/IEA,.
- Martínez Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet (2001). *Economía ecológica y política ambiental. Segunda edición corregida y aumentada*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- McKenzie, Cathy (2003). “Transport, modernity and globalization”. En *Delivering sustainable transport. A social science perspective*, Amanda Root (Ed.): 17 – 33. Londres: Elsevier Science Ltd.
- Méndez, Genoveva (1991). *El transporte urbano en Quito*. Quito: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador.
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER) (2008). *Hacia un cambio en la matriz energética*. Quito: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.
- Miño Garcés, Roberto. “La inmovilidad en Quito”. *Diario El Comercio*, 14 de abril.
- Miralles-Guasch, Carme (2002). *Ciudad y transporte: el binomio imperfecto*. Barcelona: Ariel.
- Mongin, Oliver (2006). *La condición urbana: la ciudad en la hora de la mundialización*. Buenos Aires: Paidós.

- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2009). *Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito 2009 – 2025*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2002). *Plan Maestro de Transporte para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Portes, Alejandro y Nelly Hoffman (2003). La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal. *Desarrollo Económico*, vol. 43, número 171, oct-dic 2003; pp. 355-387. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Reguillo, Rossana (1998). *Imaginario globales, miedos locales: la construcción social del miedo en la ciudad*. IV Encuentro de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación ALAIC. Brasil: Universidad de Pernambuco, Recife.
- Root, Amanda (Ed.) (2003). *Delivering sustainable transport. A social science perspective*. Londres: Elsevier Science Ltd.
- Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal (SMA) (2004). *Actualización del Programa Hoy No Circula*. México, D.F.: Secretaría del Medio Ambiente.
- Secretaría Municipal de Transportes (SMT) (2010). Disponible en: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/>, visitado en 01/25/10.
- Swedish Transport Agency (STA) (2010). Disponible en: <http://www.transportstyrelsen.se/en/road/Congestion-tax/>, visitado en 01/25/10.
- Transport for London (TfL) (2010). Disponible en: <http://www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging/>, visitado en 01/25/10.
- Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT) (2010). Disponible en: <http://www.uoct.cl/uoct/>, visitado en 01/25/10.
- Vallejo, Andrés (2010). “Restricción de circulación vehicular”. *Diario Hoy*, 05 de enero.
- Vallejo Espinosa, Andrés (2010). “Propósito del Pico y placa”. *Diario Hoy*, 09 de mayo.

Vasconcellos, Eduardo A (2008). *¿Qué es el tránsito?* Sao Paulo: Instituto Movimento.

Whitelegg, John (1997). *Critical mass: transport, environment and society in the twenty-first century*. Londres: Pluto Press.

DOCUMENTOS

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Comunicación personal del 16.10.2009. Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), Quito.

Comunicación personal del 16.09.2010. Gerencia de Gestión de la Movilidad (GGM, 2010a), Quito.

Diario El Comercio (2009). “Sí aplicaré una medida restrictiva al tránsito”, entrevista al Alcalde Augusto Barrera, 13 de noviembre.

Diario El Comercio (2010). “Su anuncio del pico y placa desató críticas”. 09 de enero.

Diario El Comercio (2010). “La restricción vehicular solo se aplicará en el perímetro urbano”, 12 de enero.

Diario El Comercio (2010). “El alcalde pide el cambio de horario laboral”, 14 de enero.

Diario El Comercio (2010). “Quito se enfrentará a un cambio radical de costumbres y actitudes”, 17 de enero.

Diario El Comercio (2010). “El pico y placa se aplicará en Quito, confirmó Concejal”, 26 de enero.

Diario El Comercio (2010). “El pico y placa regirá a partir de marzo”, 27 de enero.

Diario El Comercio (2010). “En el Cabildo hay contradicciones sobre la restricción vehicular”. Diario El Comercio, 28 de enero.

Diario El Comercio (2010). “150 policías controlarán el pico y placa”, 3 de febrero.

Diario El Comercio (2010). “El pico y placa pasó su primer debate”, 5 de febrero.

Diario El Comercio (2010). “22 de marzo no es fecha fija para la restricción vehicular”, 12 de febrero.

Diario El Comercio (2010). “Cerrar el Ciclopaseo sería un retroceso”, entrevista a Ricardo Montezuma, 3 de marzo.

Diario El Comercio (2010). “El marco legal para el pico y placa está listo”, 5 de marzo.

Diario El Comercio (2010). “El pico y placa arrancará el lunes 3 de mayo”, 5 de abril.

Diario El Comercio (2010). “Barrera tiene listo el pico y placa”, 6 de abril.

Diario El Comercio (2010). “El Cabildo invierte USD 539 561 en una campaña sobre la movilidad”, 8 de abril.

Diario El Comercio (2010). “El transporte público de Quito preocupa en el pico y placa”, 9 de abril.

Diario El Comercio (2010). “El pico y placa se viene”, 11 de abril.

Diario El Comercio (2010). “La universidad se suma al pico y placa”, 27 de abril.

Diario El Comercio (2010). “Simulacro del pico y placa sirvió de campaña informativa”, 28 de abril.

Diario El Comercio (2010). “El abc ciudadano para embarcarse en el pico y placa”, 2 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “Terminó el primer día de pico y placa”, 3 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “El pico y placa busca mejorar la calidad del aire de Quito”, 3 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “Los conductores subutilizan los 5 parqueaderos para pico y placa”, 5 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “Primeras lecciones del pico y placa”, Diario El Comercio, 9 de mayo de 2010.

Diario El Comercio (2010). “Al quiteño le tocó topar fondo para aceptar el pico y placa”, 9 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “La segunda semana del pico y placa se inicia”, 10 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “El quiteño se adapta a la restricción”, 11 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “Los pasajeros saturan los buses en el sur durante la restricción”, 14 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “El transporte en Quito”, 15 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “El tránsito vehicular ya no se concentra en un solo horario”, 17 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “Peatones y ciclistas”, 23 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “La agenda de la ciudad”, 30 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “2 570 infractores del pico y placa”, 31 de mayo.

Diario El Comercio (2010). “La congestión en Quito se cambió de hora”, 20 de julio.

Diario El Comercio (2010). “Augusto Barrera presentó el informe anual de su gestión”, 31 de julio.

Diario Hoy (2008). “Sistema pico y placa sería una solución”, 29 de marzo.

Diario Hoy (2010). “Pico y placa regirá durante 6 meses en Quito”, 01 de enero.

Diario Hoy (2010). “Lunes se anunciará pico y placa”, 08 de enero.

Diario Hoy (2010). “Pico y placa, fórmula para mejorar”, 07 de abril.

Diario Hoy (2010). “Bicicleta, opción para pico y placa”, 01 de mayo.

Diario Hoy (2010). “Inició en Quito el Pico y placa con 42 vehículos detenidos”, 03 de mayo.

Diario Hoy (2010). “Buses circularon más llenos, pero tráfico fue más fluido”, 04 de mayo.

Diario Hoy (2010). “Conductores prefieren madrugar que dejar auto”, 04 de mayo.

Diario Hoy (2010). “Los vehículos transportaron a más de dos pasajeros”, 04 de mayo.

Diario Hoy (2010). “Buses repletos por el pico y placa”, 06 de mayo.

Diario Hoy (2010). “Pico y placa cambia rutina ciudadana”, 18 de mayo.

Diario Hoy (2010). “Extensión del Pico y placa en Quito”, 25 de julio.

Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (EPMTP-Q) (2010). *Proyección de la demanda en el sistema Trolebús ante la medida de restricción vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Documento sin publicar.

Gerencia de Gestión de la Movilidad de la EMMOP (GGM) (2010). *Plan operativo para el control de la regulación vehicular a implementarse en el DMQ*. Informe técnico. Quito: Documento sin publicar.

Gerencia de Planificación de la Movilidad de la EMMOP (GPM) (2009). *Análisis de medidas de restricción a la circulación del tráfico en la ciudad de Quito*. Quito: Documento sin publicar.

Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2008).

Ordenanza Metropolitana No. 247 (OM 247) (2008). Ordenanza Metropolitana Sustitutiva de la Sección IV Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Ordenanza Metropolitana No. 305 (OM 305) (2010). Ordenanza Metropolitana Sustitutiva de la Sección IV Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Perfiles de Opinión (2010). Encuesta presentada el 25 de mayo.

Presentación Alcalde (11.01.10). Presentación del Alcalde Metropolitano de Quito en rueda de prensa de 11 de enero de 2010.

Presentación Secretario de Movilidad (04.02.10). Presentación del Secretario de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de 4 de febrero de 2010 en el Concejo Metropolitano.

Secretaría de Movilidad (SM) (2010). *Regulación de la circulación vehicular en Quito*. Quito: Documento sin publicar.

Secretaría de Movilidad (SM) (2010a). *La gestión de los estacionamientos*. Quito: Documento sin publicar.

ENTREVISTAS

RS, 2009, entrevista. Entrevista a Roque Sevilla, ex Alcalde de Quito, realizada el 13.08.2009.

RC, 2009, entrevista. Entrevista a Roberto Custode, ex asesor técnico de la Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito, realizada el 13.08.2009

CA, 2009, entrevista. Entrevista a César Arias, ex Director de la Unidad de Estudios del Transporte y ex Director de la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, realizada el 14.08.2009.

CP, 2009, entrevista. Entrevista a Carlos Páez Pérez, Secretario de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, realizada el 15.09.2009.

RM, 2010, entrevista. Entrevista a Ricardo Montezuma, ex Asesor de la Alcaldía Mayor de Bogotá durante la aplicación del “pico y placa”, realizada el 02.03.2010.

HN, 2010, entrevista. Entrevista a Hidalgo Núñez, ex Director de la Dirección Metropolitana de Transporte, realizada el 01.04.2010.

CP, 2010, entrevista. Entrevista a Carlos Páez Pérez, Secretario de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, realizada el 30.04.2010.

BI, 2010, entrevista. Entrevista a Bladimir Ibarra, Liquidador de la Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito, realizada el 28.05.2010.

MN, 2010, entrevista. Entrevista a Marcelo Narváez, Jefe de la Unidad de Planificación de Gestión de Tráfico de la EMMOP, realizada el 07.10.2010.

ANEXOS

Anexo No. 1. Cuadro de análisis del discurso ciudadano/medios.

Análisis del discurso ciudadanos/medios Diario El Comercio					
Fecha/Nombre del artículo	Actores	Hacia quién va dirigido	Posición	Planteamientos alternativos	Evaluación
13/11/2009 “Sí aplicaré una medida restrictiva al tránsito”	Alcalde	Ciudadanos	A favor	Fortalecimiento del transporte público. Corredores viales.	
09/01/2010 “Su anuncio del pico y placa desató críticas”	Diario El Comercio	Ciudadanos	Presentación de posiciones a favor y en contra		Se busca presentar la medida como una propuesta de unos pocos frente al desconocimiento de la mayoría (Dirección Nacional de Tránsito, concejales y miembros de la Comisión de Movilidad). Se presentan cuestionamientos al plan por parte de representantes de organizaciones ciudadanas, transportistas, entidades de control y los ciudadanos, resaltando la falta de estudios técnicos para poner en marcha la medida de restricción
12/01/2010 “La restricción vehicular solo se aplicará en el perímetro urbano”	Alcalde	Ciudadanos	A favor	Construcción de intersecciones a nivel. Recuperación de paseos peatonales. Construcción y rehabilitación de puentes peatonales.	Se puntualiza que la medida será aplicada solo en el sector urbano consolidado.

				<p>Establecer acuerdos para el uso de transporte colectivo en universidades e instituciones públicas y privadas.</p> <p>Ampliación de la zona de parqueo tarifado.</p> <p>Centralizar el sistema de semaforización.</p>	
<p>13/01/2010</p> <p>“La restricción vehicular necesitará una normativa que regule el plan”</p>	<p>Ciudadanos</p>	<p>Gobierno Municipal</p>	<p>En contra</p>		<p>“En los buses urbanos la gente viaja incomoda, especialmente en las horas de la mañana (...). Subirse en el Trole o en el Metro es un castigo. En esos buses las personas reciben muchos maltratos y hay mucha inseguridad por la cantidad de gente” (María Viera/Pasajera)</p>
			<p>A favor</p>		<p>“La gente debería utilizar en mayor medida el transporte público (...). [Pero]se debería iniciar un proceso de capacitación a los choferes y a los controladores de los buses para que mejoren el trato con los pasajeros. En algunos casos tampoco se respeta la tarifa diferenciada” (Miguel Medina/Ciclista)</p>

			En contra		<p>“No estoy de acuerdo con la medida porque las autoridades primero deberían haberse preocupado por ofrecer medidas alternativas para que la gente pueda moverse (...). Sin embargo, al tener dos autos en casa con diferentes números de placa no tendría problemas para trasladarme a clases porque la medida de restricción no nos afectaría. Cuando uno de los autos no puede salir de casa, podemos utilizar el otro.” (Andrea Hoerning (c)/Peatón)</p>
17/01/2010 “Quito se enfrentará a un cambio radical de costumbres y actitudes”	Diario el Comercio	Ciudadanos	Presentación de posiciones a favor y en contra		<p>Se considera que “la restricción vehicular obligará a que todos los habitantes de Quito cambien su visión de la ciudad” (Redacción)</p> <p>Se habla de un cambio de costumbres y actitudes de los actores de la movilidad en Quito: respetar la ley; no parquear en cualquier sitio; no cruzar el semáforo en rojo; no pitar al peatón, etc.</p> <p>“Me afectará una restricción vehicular, habrá días en que tendré que coger bus” (Santiago Sotomayor/Visitador médico).</p>

					Se sostiene que va a ser necesario planificar: saber con anticipación el horario y el día de no circulación; cambiar la hora de salida de la casa; ver quién puede transportar a los niños a la escuela.
26/01/2010 “El pico y placa se aplicará en Quito, confirmó Concejal”	Concejal Jorge Albán	Ciudadanos	A favor	Emprender una gran campaña de difusión y concientización sobre la medida.	Se considera que “el pico y placa es menos exigente (que el “hoy no circula”), son apenas 6 horas al día. Es una medida menos dura pero más factible.” (Jorge Albán/Concejal) Se evalúa como una medida buena que “ayudará a mejorar la movilidad en la urbe al menos por los dos o tres años siguientes” (César Arias/Experto en transporte)
28/01/2010 “En el Cabildo hay contradicciones sobre la restricción vehicular”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	En contra	Regulación en los horarios de entrega de productos de consumo masivo.	Se considera que habrá un perjuicio al trabajo, por tanto a lo económico. “No estoy de acuerdo con la medida restrictiva porque hay personas como yo que dependen de sus carros para trabajar” (Ismael Molina/Distribuidor)
			En contra	Mejoramiento de control en las vías.	“Muchos vehículos de otros cantones y ciudades llegan a trabajar como taxis en la ciudad sin respetar los permisos de operación

					asignados”. (Ángel Fierro/Taxista)
			A favor	Aplicarse la medida a todos los vehículos sin excepción. Sistema de control permanente para evitar la evasión de la medida.	“Aunque el sistema de transporte urbano ofrece un muy mal servicio, sí estaría dispuesto a dejar mi moto un día a la semana”. (Jimmy Gando/Motociclista)
03/03/2010 “Cerrar el ciclopaseo sería un retroceso”	Ricardo Montezuma/ Experto colombiano en temas de movilidad	Ciudadanos	A favor	Mayor conciencia ciudadana. Ejercicio de cambio de comportamiento ciudadano a gran escala.	“A la gente no se le va a reducir su movilidad, se le va a ayudar (...) para que use su vehículo de manera más ágil antes y/o después del pico y placa. La restricción busca usar mejor el tiempo y el espacio.” (Ricardo Montezuma/Experto en movilidad)
08/04/2010 “El Cabildo invierte USD 539 561 en una campaña sobre la movilidad”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor	Se deben aplicar sanciones drásticas a los conductores que infrinjan la norma. La Policía debe realizar un adecuado control en las calles.	Se considera que “la medida de la restricción vehicular es acertada. Al disminuir el número de vehículos en las calles mejorará la calidad del aire y habrá menos congestión (...) debemos aprender a dejar los autos en casa y movilizarnos en transporte público” (Patricio Cabrera/Conductor)
			En contra	Primero deben arreglarse las vías destruidas. Mejorar los sistemas de transporte público.	“Ninguna persona va a desear subirse a un bus cuando ya está acostumbrada a la comodidad de un auto privado” (Francisco Cazaro/Conductor)

09/04/2010 “El transporte público de Quito preocupa en el pico y placa”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor		“Si una cantidad de autos no circula durante las horas pico, habrá menos tránsito y se demorará menos en llegar al destino” (Luz Robles/Madre de familia y usuaria de transporte público)
			En contra		Se considera que la medida afectará el trabajo “mi carro es una herramienta de trabajo, no es un lujo”, pero también se desconfía del transporte público “[El transporte público] es incomodo e inseguro. Los buseros son unos salvajes para conducir” (Juan Luis Pacheco/Visitador médico)
			En contra		Se preocupa el cambio de rutina y el gasto extra que esto implicaría “Yo tengo pacientes que debo visitar en toda la ciudad. Pero con la medida dejaré el auto en casa y deberé ir en taxi. Se gastará más” (Antonio Mejía/Médico)
			A favor		“Esto será beneficioso porque habrá menos tránsito en las horas pico” (Gilber Nidalta/Conductor de taxi)
11/04/2010 “El pico y placa se viene”	Diario El Comercio	Ciudadanos	En contra		Se califica como “un paño de agua tibia a un problema central que aún no ha sido resuelto: la ausencia de un transporte público eficaz, rápido

					y seguro” (Redacción). Se recalca la inexistencia de medidas complementarias y el desconocimiento de las advertencias de los especialistas y de la experiencia de ciudades grandes.
14/04/2010 “La inmovilidad en Quito”	Roberto Miño Garcés/Columnista de El Comercio	Ciudadanos	En contra		“Quito no es un escenario listo para la aplicación de una medida como la de pico y placa. La congestión y con ella la inmovilidad de la capital es producida por las capas de rodadura en mal estado, la mala e insuficiente señalización, la absoluta carencia de control y el uso indiscriminado de las vías para estacionamiento vehicular” (Roberto Miño Garcés/ Columnista de El Comercio)
27/04/2010 “La universidad se suma al pico y placa”	Universidad Católica (PUCE) y Universidad Politécnica Salesiana (UPS)	Ciudadanía (estudiantes)	A favor		En las universidades se buscó hacer propaganda sobre la nueva medida de restricción y contribuir con medidas internas que apoyen la nueva norma, como asignar parqueaderos seguros para bicicletas o impedir que en los parqueaderos ingresen autos sin el sello autorizado de ingreso, de esta forma se evita que los estudiantes

					utilizen los autos de sus familiares. “De alguna manera debemos ser solidarios con la ciudad” (Franklin Proaño/Director Administrativo de la PUCE). “La conciencia ciudadana debe ir también acorde con el cuidado de la naturaleza y no contaminar más” (Guillermo Pillajo/Director de Talento Humano UPS)
28/04/2010 “Simulacro del pico y placa sirvió de campaña informativa”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor		“Aunque es apresurado y sin planificación es una medida necesaria” (Ángel Herdoíza/Empleado privado)
02/05/2010 “El abc ciudadano para embarcarse en el pico y placa”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	En contra		Existen conductores que no están dispuestos a dejar sus vehículos, para ellos el transporte público no es una opción, “Mauricio Pacheco es uno de ellos (...) y para no dejar de ir a su oficina en su Suzuki Forza, el abogado prefiere llegar después de las 09:30 a su oficina” (Redacción)
Aplicación de la medida. 3 de mayo de 2010					
03/05/2010 “Terminó el primer día de pico y placa”	Diario El Comercio	Ciudadanía	Presentación de posiciones a favor y en contra		Se presenta una evaluación del primer día de pico y placa, donde se informa sobre los controles y los infractores. Se habla de las opiniones

					<p>ciudadanas a partir de un servicio en Twitter que puso en funcionamiento Diario El Comercio para receptar estas opiniones, se hace referencia a que estas son “divididas”: “algunos conductores de los vehículos comentaron que el tráfico estuvo más fluido en zonas como El Trébol y El Condado. Y los usuarios de transporte público se quejaron porque los buses y taxis iban llenos” (Redacción)</p> <p>También se recoge la evaluación positiva del Municipio.</p>
03/05/2010 “El pico y placa busca mejorar la calidad del aire de Quito”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor		Se espera que la restricción mejore el medioambiente, en relación con la contaminación, “los ojos me irritan y la garganta me arde todas las mañanas” (Estela Obando/Usuaría de transporte público)
			A favor		“Ojalá la medida ayude a reducir esto [el smog que se percibe en la suciedad de los vidrios de la casa]” (Juan Recalde/Ciudadano)
			En contra		“Creo que el pico y placa no contribuye a la gestión ambiental” (Fausto Ramos/Presidente del Congreso de Ingenieros Químicos)

					y Ambientales de Pichincha), en referencia a que la medida lo que hace es trasladar la hora pico pero no disminuir el número de autos en las vías.
05/05/2010 “Los conductores subutilizan los 5 parqueaderos para pico y placa”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor		“El pico y placa es una buena iniciativa. Solo debemos organizarnos mejor”
09/05/2010 “Liderazgo positivo”	Marco Arauz Ortega/Columnista de el Comercio	Ciudadanía	A favor		Se habla de un efecto positivo de la aplicación de la medida de restricción donde el Alcalde “ha actuado como un líder, al identificar un problema crucial para la ciudad como es la movilidad, definir un plan por etapas, alinear a los sectores en la consecución de la meta y persuadir a la colectividad sobre los beneficios de la medida.” (Marco Arauz Ortega/Columnista de el Comercio). Sin embargo esta posición se utiliza para comparar y criticar la gestión del Presidente de la República, al que se negaría esta condición de “verdadero líder”.
09/05/2010 “Primeras lecciones del pico	Diario El Comercio	Ciudadanos	A favor		Se realiza un balance positivo de la primera semana de restricción vehicular, se habla de una medida

y placa”					que resultaba necesaria “ aunque impone sacrificios y restricción a la libre circulación en pro del bienestar colectivo” (Redacción)
09/05/2010 “Al quiteño le tocó topar fondo para aceptar el pico y placa”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	En contra		“Andrea Sotomayor, empleada privada, se opone. No le gusta viajar en los buses urbanos. Desde hace tres meses empezó a ahorrar USD 200 mensuales para financiar la compra de otro auto.” (Redacción)
10/05/2010 “La segunda semana del pico y placa se inicia”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	En contra		“Movilizarse en el bus no ha cambiado con el pico y placa (...) el trato de los transportistas es el mismo. La cantidad de gente es igual (...). El beneficio ha sido para la gente que usa carro” (Wilson Camana/Mecánico)
			A favor		“Esta semana, desde el lunes que empezó el pico y placa he sentido que los buses van más rápido. Durante las horas pico el traslado de un punto a otro se lo hace en menos tiempo. En las calles también se puede ver que los autos fluyen con mayor rapidez que en otras semanas.” (Francisco Dueñas/Comerciante)
11/05/2010 “El quiteño se	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor		“Desde que se aplicó el pico y placa, el bus hace 30 minutos

adapta a la restricción”					menos” (Jessica Molina/Empleada de la EMAAP)
			A favor		“El tránsito mejoró en la hora pico. Ahora, el problema es que [los buses] pasan llenos” (Christian Cabascango/Estudiante)
			A favor		“El pico y placa me cayó como anillo al dedo. Para llegar a las 08:00 al trabajo debía salir a las 06:20, desde Guamaní. Ahora salgo a las 06:50 y alcanzo a darles hasta el desayuno a mis hijos” (Magali Moreno/Vendedora de alimentos).
14/05/2010 “Los pasajeros saturan los buses en el sur durante la restricción”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor	Mejorar el transporte público.	“Con el pico y placa se hacen 20 minutos menos hasta San Roque [desde la Ecuatoriana]. La velocidad mejoró, pero no el servicio de los buses urbanos. Desde aquí, que estamos distantes del centro, es imposible viajar cómodo” (Francisco Moreira/Usuario de transporte público).
15/05/2010 “El transporte en Quito”	Diario El Comercio	Ciudadanos	A favor		Se apela a la aplicación de medidas complementarias ante “el éxito de la medida del pico y placa” (Redacción), con el mejoramiento de la fluidez del tránsito.
17/05/2010	Ciudadanos	Gobierno	A favor		“Desde el 3 de mayo, Clementina

“El tránsito vehicular ya no se concentra en un solo horario”		Municipal			Simbaña tarda unos 40 minutos desde la Ecuatoriana hasta la Plaza Artigas –Antes me hacia una hora solo en cruzar la Napo-.”
17/05/2010 “El tránsito vehicular ya no se concentra en un solo horario”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor		“Desde el 3 de mayo, Clementina Simbaña tarda unos 40 minutos desde la Ecuatoriana hasta la Plaza Artigas –Antes me hacia una hora solo en cruzar la Napo-.”
30/05/10 “La agenda de la ciudad”	Diario El Comercio	Ciudadanos	A favor		Se habla de que a primera vista se puede evaluar de forma positiva la medida del pico y placa. Sin embargo se subraya que es necesario no “dormirse en los laureles del pico y placa” y El Comercio toma la palabra como “vecino de Quito”, para reclamar por otras obras complementarias para la ciudad, “hay muchos aspectos que demandan respuestas serias y bien meditadas para evitar esa sensación amarga de la improvisación” (Redacción)
31/05/2010 “2 570 infractores del pico y placa”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	En contra		“Yo he visto a algunas personas a las que no les importa los controles ni las sanciones” (Elvira Gómez/Conductora)
			En contra		“En las calles transversales circulan quienes no pueden sacar sus autos [por la restricción] con

				total libertad. No hay control” (Santiago Núñez/Ciclista)
			En contra	“Cuando un conductor ve que otros infringen las normas y no hay sanciones fuertes, emulan esas malas acciones para evitar molestias en su cotidianidad” (Edgar Brito/Sociólogo)
20/07/2010 “La congestión en Quito se cambió de hora”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	En contra	“Tengo que buscar un parqueadero urgente, porque tengo pico y placa. La medida no está ayudando a mejorar la movilidad. Hay mucho tráfico en la ciudad, en las horas que no hay restricción” (Vicente León/Conductor)
01/08/2010 “El transito en Quito copó su agenda”	Mauricio Bayas/Columnista de El Comercio	Ciudadanos	Evaluación de la gestión anual	“[El Alcalde] admite que en su agenda la prioridad han sido los temas de movilidad.” (Mauricio Bayas/Columnista de El Comercio) Los temas de movilidad a los que se hacen referencia en el artículo son la implementación del pico y placa, los corredores viales, la construcción del Metro y la rehabilitación de los túneles. Sobre el pico y placa se dice que “según el Municipio, [el estudio realizado previa aplicación de la medida], demostró que entre enero y febrero, los datos establecían un

					<p>nivel de apoyo de mitad a favor y mitad en contra de la medida. Luego, el respaldo a la restricción se incremento al 72%” (Mauricio Bayas/Columnista de El Comercio)</p> <p>Y el “68% de ciudadanos respalda que la restricción se extienda a todo el día” (Mauricio Bayas/Columnista de El Comercio)</p>
--	--	--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Análisis del discurso ciudadanos/medios Diario Hoy					
Fecha/Nombre del artículo	Actores	Hacia quién va dirigido	Posición	Planteamientos alternativos	Evaluación
29/03/2008 “Sistema pico y placa sería una solución”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	En contra	<p>“Debería primero dotar a la ciudad de transporte público de calidad” (Franz Carrera/Conductor)</p> <p>“Cuando los ciudadanos contemos con un sistema de transporte eficiente, no contaminante, seguro, moderno y cómodo para desplazarnos, sólo entonces que piensen en restringir la circulación, pues ya habrán dado la solución y no ahondado el problema como pretenden hacerlo.” (Ídem)</p>	<p>“Los perjudicados directos seríamos los ciudadanos de clase media que a duras penas contamos con un vehículo familiar para movilizarnos, por lo que la medida resulta injusta y discriminatoria” (Franz Carrera/Conductor)</p>
			En contra		<p>“El sistema de pico y placa no es procedente mientras no se tenga un</p>

				buen sistema de transporte publico desde y hacia el valle de los chillos. El sistema de transporte actual no es suficiente para las horas pico al igual que la principal via de acceso”. (Angela Maya/Ciudadana)	
			En contra	<p>“El sistema de transporte público no sirve! sólo para movilizarme del sector de la 10 de agosto y orellana a la Rfo Coca me toma 45 minutos en un bus, si no se llena y ya tiene a la gente parada no camina el bus, o el otro riesgo: ni así vean mujeres embarazadas si les cojió el apuro, no paran, o paran en media calle con el peligro de que nos atropelle el que viene por el otro carril”. (Fernanda Lucero/Usuaria de transporte público)</p>	“Esas son las necesidades y los riesgos de la clase media y pobre, y por eso nos vemos obligados a endeudarnos y comprarnos un carrito de segunda mano”. (Fernanda Lucero/Usuaria de transporte público)
			En contra	Esto no se puede aplicar hasta que mejore el transporte publico en Quito (Christian R/ Ciudadano)	
01/01/2010 “Pico y placa regirá durante 6	Diario Hoy	Ciudadanos	En contra		Se presenta la posición de Antonio Ricaurte, quien se refiere a que “el 85% de personas que se movilizan

meses en Quito”					en transporte público todos los días ya van incomodas y si se aumenta el número de pasajeros de buses vamos a tener que movilizarnos en un transporte público caotizado”, enfatizó. (Redacción)
05/01/2010 “Restricción de circulación vehicular”	Andrés Vallejo/Editorialista Diario Hoy	Ciudadanos	A favor		Se reconoce la existencia de un problema grave respecto a la movilidad en Quito, “ante esta situación, es también inevitable implantar la restricción a la circulación vehicular particular”. (Andrés Vallejo/Editorialista Diario Hoy), aunque no específicamente el “pico y placa”. Ante esto se dice “existen los estudios para el proyecto, lo que implica organización, disciplina, solidaridad, sacrificio y colaboraciones ciudadana y de la Policía Nacional, para el control”. (Andrés Vallejo/Editorialista Diario Hoy), con lo que se apela al cambio de actitud ciudadana: “Si el ciudadano se convence de que su vida mejorará compartiendo el vehículo con el vecino, disciplinándose elementalmente, ahorrando tiempo y malgenio, la medida, inevitable, será de más

					fácil aplicación y de mayor efectividad.” (Andrés Vallejo/Editorialista Diario Hoy)
08/01/2010 “Lunes se anunciará pico y placa”	Diario Hoy	Ciudadanos	Presenta experiencias de pico y placa en otros países		<p>“Restricciones todo el día” (Redacción), se presenta el caso de Bogotá-Colombia, donde la medida funciona a partir de un mejoramiento en el servicio de transporte público con el Transmilenio y la implementación de parqueaderos.</p> <p>“Compraron más autos” (Redacción), en México la aplicación de la medida generó un incremento del parque automotor de vehículos usados.</p> <p>“Desorden y alto costo” (Redacción), la crítica hacia Santiago de Chile es que hubo un excesivo gasto y desorganización en controles policiales y los resultados fueron pequeños.</p>
16/01/2010 “Pico y placa”	Fernando Carrión/Editorialista Diario Hoy	Gobierno Municipal	En contra		Se considera que la medida es cortoplacista y se plantea que “es más conveniente la economía (impuesto, peajes, aranceles) que la policía (control); así como también es más eficiente el manejo del espacio (peajes) que el del tiempo (pico y placa).” (Fernando

24/03/2010 "Pico y placa"	Teodoro Bustamante/ Editorialista de el Diario Hoy	Gobierno Municipal	En contra		Carrión/Editorialista Diario Hoy) Se refiere a los problemas estructurales que vive la ciudad respecto al problema de la movilidad y cuestiona al pico y placa, ante la posibilidad de que se transforme en un problema de privilegios: "todo lo que se hace es un juego que permite actuar la tragicomedia de los privilegios y del botín de los subsidios con una nueva retórica". (Teodoro Bustamante/Editorialista de el Diario Hoy)
07/04/2010 "Pico y placa, fórmula para mejorar"	Diario Hoy	Ciudadanos	A favor		Se considera que "Quito no tiene otra alternativa que aplicar [la medida de restricción] también porque es, por el momento, la única posibilidad de descongestionar el tránsito, que en las horas pico se vuelve insoportable, ya que se calcula que se movilizan 350 mil carros". (Redacción) Y se plantea que el reto ahora es "colaborar para que el Pico y placa tenga éxito" (Redacción), por lo que se apela a la solidaridad de los ciudadanos y a buscar medidas alternativas para la movilización.

01/05/2010 "Bicicleta, opción para pico y placa"	Organizacion es ciudadanas	Ciudadanos	A favor		"Pico y placa es una oportunidad para que las personas puedan permitirse pensar otras opciones de movilidad, menos contaminantes y que permitan otros espacios para interactuar" (Diego Puente/Director de Ciclópolis)
			A favor		"Ante el problema de transporte, lo recomendable es practicar costumbres como compartir el auto; caminar hasta el sitio de trabajo, si este se encuentra a una distancia razonable del domicilio; el uso de la bici también es una opción muy viable; y por último se puede utilizar el transporte público" (Karina Gallegos/Directora de la Asociación de Peatones de Quito - APQ)
Aplicación de la medida. 3 de mayo de 2010					
03/05/2010 "Inició en Quito el Pico y placa con 42 vehículos detenidos"	Diario Hoy	Ciudadanos	Presentación de la medida.		Se presenta las opiniones del alcalde sobre la medida. Según el alcalde, "el proceso de reordenamiento vehicular de la capital ecuatoriana no sólo contempla esta medida sino que se trata de un plan que consta de más de una veintena de iniciativas". (Redacción)

					Entre esas el alcalde se refiere al mejoramiento del transporte público como prioritario. Pero también se habla de una responsabilidad compartida por todos lo ciudadanos, “lo que es más difícil es cambiar los valores y la conducta de la ciudadanía y esto yo creo que va en esa dirección, no es sólo una medida técnica de restricción tiene que ver también con el tipo de comportamiento, de hábitos, de valores, que tenemos” (Redacción)
04/05/2010 “Buses circularon más llenos, pero tráfico fue más fluido”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	En contra		“Antes de iniciar la medida, la situación estuvo más tranquila en los buses desde La Mitad del Mundo hasta Miraflores. En los túneles tuve que esperar 15 minutos para tomar otro bus” (Israel Canto/Usuario transporte público)
			A favor		“Entre 07:20 y 07:45, los vehículos circularon con mayor velocidad a la acostumbrada por la av. Amazonas hasta la av. Colón. El taxi me costó \$1 menos de lo que normalmente me cobran” (Paulina Ruiz/ Ciudadana)
04/05/2010	Ciudadanos	Gobierno	A favor		"Decidimos con los padres de

“Los vehículos transportaron a más de dos pasajeros”		Municipal			familia llevar a más niñas en nuestros vehículos, cuando alguno tenga el problema de la placa" (Alejandro Pinilla/Padre de familia de la escuela Municipal Eugenio Espejo)
04/05/2010 “Conductores prefieren madrugar que dejar auto”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor		"Mientras sea en beneficio de toda la ciudadanía no queda de otra, hay que acomodarse, hay que ajustarse a la medida, a la ley" (Rodolfo Loma/Conductor transporte pesado)
			En contra		"No se evidenció mejoras en la circulación. Ahorita, por lo pronto, está igual por lo que aún la gente no se adapta; es el primer día que está la medida del Pico y placa". (Carlos Moreno/Transportista servicio público)
06/05/10 “Buses repletos por el pico y placa”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	En contra		Se hace referencia a la sobredemanda de los trasportes públicos luego de la aplicación del pico y placa, cosa que causa molestias para los usuarios por la dificultad de encontrar buses libres y por los retrasos sufridos por no poder tomar un bus a tiempo. "En estos días he tenido que dejar pasar unos cuatro buses para encontrar uno más vacío", (Rosario

08/05/2010 “Los peatones y el pico y placa”	Consuelo Albornoz Tinajero/Editorialista Diario Hoy	Ciudadanos	A favor		Pozo/Usuaría de transporte público) Se refiere a los resultados iniciales que resulta alentadores sobre la medida, sin embargo se analiza la perspectiva de los peatones como “último elemento en el espacio urbano callejero” ya que se considera que “los problemas que afectan la movilidad en Quito tienen variados componentes, varios de ellos, actitudinales. La indisciplina y el irrespeto con los que actúan los choferes del transporte público (tanto privado como municipal) horrorizan.” (Consuelo Albornoz Tinajero/Editorialista Diario Hoy).
08/05/2010 “Una semana de pico y placa”	Fernando Carrión/Editorialista Diario Hoy	Ciudadanos	A favor		Se muestra una evaluación positiva de la medida aplicada, con reducido número de infractores y un mejoramiento en cuando a reducción vehicular y disminución de tiempos de viaje. Se apoya esta medida que “se ejecuta con relativamente pocos recursos económicos y que tiene probablemente el impacto social más alto de cualquier medida que se haya aplicado en Quito a lo largo de su historia”. (Fernando

09/05/2010 "Propósito del Pico y placa"	Andrés Vallejo Espinosa/Editorialista invitado Diario Hoy	Ciudadanos	A favor		<p>Carrión/Editorialista Diario Hoy)</p> <p>Este editorial realiza un repaso de las críticas más comunes contra la medida de restricción.</p> <p>. "El Pico y placa es una medida extrema, solo justificable al agotar todas las demás".</p> <p>"Restringir el automóvil no es el último recurso; es más urgente en ciudades pequeñas donde el tránsito aún no colapsa" (Andrés Vallejo Espinosa/Editorialista invitado Diario Hoy)</p> <p>. "Antes de aplicarlo hay que brindar opciones de transporte; el que existe es insuficiente e inseguro".</p> <p>"Los hurtos en los buses, aunque demasiados, casi siempre son sin violencia" (Andrés Vallejo Espinosa/Editorialista invitado Diario Hoy).</p> <p>. "Atenta contra el derecho a la movilidad y las aspiraciones de la clase media".</p> <p>"En democracia, un "derecho" debe ser extensible a todos. No es el caso del automóvil. Ni el espacio ni los recursos lo permiten. El coche no es un derecho sino una</p>
--------------------------------------------	-----------------------------------------------------------	------------	---------	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p>extravagancia. Quien la ejerza tendría que pagar sus altísimos costos sociales y ambientales, no ser subsidiado como ahora. Se ha confundido el derecho a la movilidad con el "derecho al automóvil", y así se ha elevado esta máquina a aspiración vital.” (Andrés Vallejo Espinosa/Editorialista invitado Diario Hoy).</p> <p>. "La bicicleta no funciona para Quito, por sus cuestas, por su clima, por la carencia de rutas exclusivas y por las distancias" (editorial El Comercio)</p> <p>“Quito, longitudinalmente, es una ciudad plana en esencia. Las bicicletas con marchas permiten sortear la mayoría de cuestas con mínimo esfuerzo (...). ¿Y el clima? En Copenhague nieva cuatro meses al año y el 37% de trabajadores utiliza la bicicleta. El mayor obstáculo para la masificación de la bicicleta en Quito es el riesgo de ser atropellado y los prejuicios de una minoría influyente.” (Andrés Vallejo Espinosa/Editorialista invitado Diario Hoy).</p>
--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

18/05/2010 “Pico y placa cambia rutina ciudadana”	Ciudadanos	Gobierno Municipal	A favor	Se hace referencia a un cambio en la cotidianidad de los ciudadanos, que se relaciona principalmente con una movilidad en los horarios de trabajo y educación. Pero también con una lograda solidaridad expresada en la cuestión de compartir el vehículo para llevar a los hijos al colegio. “La alternativa de compartir el auto se está popularizando, por lo que en ciertos colegios los padres de familia se organizan para que una misma persona transporte a más de un niño”. (Redacción) Las evaluaciones negativas se refieren a la falta de alternativas para la movilización.
08/06/2010 “La sostenibilidad del pico y placa”	Simón Cueva/Editorialista Diario Hoy	Ciudadanos	A favor	Se considera el pico y placa como una “decisión políticamente valiente, que señala la voluntad clara de enfrentar el problema.” (Simón Cueva/Editorialista Diario Hoy) Sin embargo no se ve una sostenibilidad en el tiempo de la medida, atribuida a la cultura ciudadana: “El riego está, que con el tiempo, la gente busque formas de evadir la prohibición o acepte arriesgarse a pagar la multa”

					(Simón Cueva/Editorialista Diario Hoy). Ante esto se plantea otros mecanismos de restricción vehicular, como imponer el peaje urbano.
25/07/2010 “Extensión del Pico y placa en Quito”	Diario Hoy	Ciudadanos	A favor	Pese a la buena valoración de la medida se habla de que esta es solamente una medida paleativa, ante el problema de buscar una “solución al déficit y las limitaciones de la transportación colectiva” (Redacción)	“La restricción vehicular adoptada por el Municipio del Distrito Metropolitano descongestiona de forma ostensible el tránsito en la ciudad de Quito. Alrededor de 30 mil automotores dejan de circular cada día en las horas de más congestión, tanto en la mañana como en la tarde, de lunes a viernes.” “El Pico y placa ha sido recibido de forma positiva por los habitantes de la ciudad, que comprueban el beneficio de la medida y, en general, la respetan. Se observa colaboración y existe también un adecuado control policial”. (Redacción)