

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN
CONVOCATORIA 2010-2012**

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

**“PIE DERECHO VARÓN”: METROVÍA Y PARADIGMAS DE POLÍTICAS EN
DISPUTA.**

PABLO ANDRÉS BAYAS MORA

MAYO 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN
CONVOCATORIA 2010-2012**

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

**“PIE DERECHO VARÓN”: METROVÍA Y PARADIGMAS DE POLÍTICAS EN
DISPUTA.**

PABLO ANDRÉS BAYAS MORA

**ASESOR DE TESIS: MARCO CÓRDOVA
LECTORES/AS: ANDRÉ-NOEL ROTH Y RAMIRO ROJAS**

MAYO 2013

DEDICATORIA

Para los que creen que la libertad también se pedalea.

AGRADECIMIENTOS

A Miriam y Pericles, por su amor y apoyo incondicional en las muchas estaciones y puertos de este viaje. Me maravilla su arte para estar siempre, sepan que me encuentro con ustedes en cada mano generosa y en cada sonrisa cómplice.

A Isabel, por el divertido y alegre compartir azul del día a día. Por la ternura de tu abrazo y la firmeza de tu mirada que fueron impulso vital. Por hacer que todo tenga más sentido, un mimo a la vez.

A Ernesto y Ahmed, por su compañía y amistad durante este andar en FLACSO. Por las discusiones intempestivas, las eruditas y las de esquina de barrio. Por los anhelos y sueños de una patria más grande y justa, donde quepan todos y todas, hermanas y hermanos.

A Marco Córdova, por su apoyo y paciencia a lo largo de este trabajo y su generoso enseñar.

A FLACSO, por el valioso apoyo otorgado en este tiempo, a los profesores que han sido parte de mi formación y al departamento de Políticas Públicas y Gestión por su bienvenida y acogida, en especial a Betty Espinosa, Guillaume Fontaine, Santiago Basabe y Ramiro Viteri.

Facts per se can neither prove nor refute anything. Everything is decided by the interpretation and explanation of the facts, by the ideas and theories.

Los hechos per se no pueden probar ni refutar nada. Todo es decidido por la interpretación y explicación de los hechos, por las ideas y teorías.

-Von Mises

I suppose it is tempting, if the only tool you have is a hammer, to treat everything as if it were a nail.

Supongo que es tentador, si tu única herramienta es un martillo, tratar todo como si fuese un clavo.

- Abraham Maslow

ÍNDICE

RESUMEN	10
Prólogo: “pie derecho varón”.	11
Introducción: embrague y primera.	13
CAPÍTULO I	16
ARRANCANDO MOTORES	16
Las políticas públicas y un campo disciplinar plural.	16
Enfoque cognitivo de las políticas públicas.	18
El marco de análisis de las Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework ACF).	21
El marco de análisis por el referencial (<i>référentiel</i>).	22
El paradigma de políticas (<i>policy paradigm</i>).	24
Las políticas públicas como paradigmas.	27
Guiño epistemológico: autorreferencialidad y la relación actor-estructura.	33
Estudios de caso e hitos teóricos importantes.	35
La noción de “paradigma societal” de Jane Jenson.	35
Coleman, Skogstad y Atkinson (1996): una estrategia alternativa de cambio paradigmático.	37
Carson, Burns y Calvo (2010) y un manuscrito sobre el paradigma de políticas.	38
El valor heurístico del paradigma de políticas.	43
CAPÍTULO II	46
PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN	46
Marco teórico: paradigmas de política y regímenes de reglas (<i>rule regimes</i>).	46
Definición del paradigma.	46
Arquitectura de un paradigma de política.	47
Componentes y discursos.	49
Anomalías y catalizadores de cambio: brechas, fallas y competencia.	53
Cambios en un paradigma de política.	54
Nuestra investigación.	56
Objetivos de investigación.	56

Fines de la investigación.	56
Metodología de investigación.	57
Recolección de información.	58
Análisis de la información.	59
Limitaciones de los discursos de los paradigmas de políticas públicas.	60
Lógica de presentación de los capítulos y categorías de análisis.	61
CAPÍTULO III	62
MIRANDO POR EL RETROVISOR	62
Conformación del sistema de transporte público convencional.	62
Guayaquil: crecimiento demográfico y expansión urbana.	62
Ferrocarriles, Carros Urbanos y Tranvías (finales del s. XIX a 1950).	64
Buses, colectivos y busetas (1922-1975).	65
Los vehículos como parte del paisaje urbano.	69
Nacimiento y consolidación del sistema convencional de buses (1922- década de los 80).	72
Un problema en la ciudad: la <i>crisis del transporte</i> .	76
Organización intuitiva y artesanal.	78
Regulación precaria y entorno legal inefectivo.	80
Planificación y ciudad: una relación elusiva.	82
Planificación fallida y regulación inefectiva.	88
Experimentación y fallo de políticas.	90
El plan JICA: un tren muy elevado.	91
Articulados: “de la novelería al desprecio”	93
CAPÍTULO IV	95
CEDA EL PASO: METROVÍA PASANDO.	95
Contexto de la emergencia del nuevo paradigma de movilidad sustentable	96
Del caos populista a los socialcristianos en el cabildo.	96
Malecón y Regeneración urbana: desembarcan las fundaciones.	98
Descentralización y autonomías: un camino errático.	102
Rupturas: uso de suelo y ambiente en la ecuación.	105
Un BRT impregnado de <i>sustentabilidad</i> .	108
Un <i>BRT</i> para Guayaquil	108

El otro <i>boom</i> latinoamericano: de Curitiba a Guayaquil.	109
La movilidad sustentable como paradigma emergente.	110
Metrovía en Guayaquil.	111
Fuente: PRTPM, 2004.	117
CAPITULO V	120
ÚLTIMA PARADA: CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN TEÓRICA.	120
Estructura de ambos paradigmas.	120
Paradigma tradicional de transporte.	120
Paradigma de movilidad sustentable.	122
Anomalías y catalizadores de cambio.	127
Proceso de cambio.	127
Catalizadores y portadores de cambio.	128
Trayectoria de cambio.	130
Disputa y convivencia de paradigmas.	131
Pertinencia del modelo teórico.	132
Consideraciones intempestivas (con ánimo comparativo)	133
Más allá de la Metrovía.	134
BIBLIOGRAFÍA	135

INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Figura 1. Paradigma de política pública (p. 51).

Figura 2. Esquema de funciones institucionales de la Fundación Metrovía en relación a otras instituciones (p. 115).

Figura 3. Corredores de Transporte Público Metrovía (p. 117).

Tabla 1. Elementos de los marcos cognitivos y normativos (p. 29).

Tabla 2. Evolución histórica de la población en áreas seleccionadas 1950-2001 (p. 63).

Tabla 3. Expansión de la superficie urbana de Guayaquil 1930-2001 (p. 64).

Tabla 4. Buses y colectivos de transporte urbano de Guayaquil 1950-1970 (p. 67).

Tabla 5. Parque automotor del Cantón Guayaquil clasificado por vehículo 1965-1989 (p. 71).

Tabla 6. Reseña histórica de la Planificación en Guayaquil hasta 1986 (p. 88).

Tabla 7. Alcaldes de Guayaquil 1978-2013 (p. 96).

Tabla 8. Resultados de las elecciones a la alcaldía de Guayaquil (1992-2004) (p. 98).

Tabla 9. Hitos del transporte urbano en Guayaquil (p. 118).

Tabla 10. Estructura de los paradigmas de Transporte Tradicional y Movilidad Sustentable. (p. 126)

RESUMEN

Inspirados en el trabajo de Kuhn (2004) acerca de los paradigmas científicos, y tomando como puntos de referencia los trabajos y construcciones posteriores al filósofo estadounidense en el campo de las políticas (en especial Carson et al., 2010), aplicamos la noción de paradigma de política (*policy paradigm*) para dar cuenta de la emergencia de un nuevo paradigma en el transporte público de Guayaquil: el paradigma de la movilidad sustentable que se manifiesta en el diseño e implementación del nuevo sistema de transporte masivo en la ciudad, la Metrovía de Guayaquil. En este nuevo escenario, el paradigma de transporte tradicional y el emergente paradigma de movilidad sustentable conviven en tensión, en disputa.

Prólogo: “pie derecho varón”.

Luego de una experiencia nueva, a todos nos queda alguna imagen, sonido, olor... un estímulo en particular que se recuerda con o sin intención, consciente o inconscientemente. Sin tomar en cuenta la locomoción utilizando las extremidades –no hay porqué decir inferiores dada nuestra condición bípeda- y la bendición de una bicicleta, para la mayoría de nosotros el transporte público representa la opción siguiente casi inevitable de movilidad (lo que se denomina *cautivos del transporte público*). En Guayaquil, frente a la necesidad de moverse *toca* coger una “buseta”, más aún si eres preadolescente y no tienes dinero. Luego de un rápido interrogatorio a algún miembro de la familia de mayor experiencia supe donde quedaba la parada (un área bastante difusa), la tarifa y el lugar al que quería llegar. Durante la interacción primera con el transporte público, cuando estaba próximo al punto de desembarque luego de un caluroso viaje, me acerqué y dije con tibieza pero en correctísimo castellano: “pare por favor”. El conductor no se inmutó. Al ver que empezábamos a pasarnos del lugar en el que me quería bajar, repetí con algo más de volumen: “pare chófer”. El conductor siguió en lo suyo. El controlador –que ejerce funciones financieras fundamentales de cobro a los pasajeros- me espetó la frase que titula este trabajo: “pie derecho varón”.

Esta frase no venía sola. Su rostro me invitaba a tomar con fuerza la barra de metal que servía como apoyo al subir y bajar el bus y a mirar al resto de la ciudad que se movía en una secuencia de imágenes confusas. Elevé el pie derecho en el aire –no sé cómo harán los zurdos- y cuando la marcha del vehículo se redujo, sin detenerse por completo, me lancé al vacío. Me encontré bajándome *al vuelo*, suspendido en el aire buscando aterrizar con uno de mis pies para terminar la aventura –no sin un poco de fortuna- de utilizar el transporte público en la ciudad.

Esta no es una experiencia aislada. Según estadísticas del INEC, en 1998 se produjeron 232 accidentes dentro de la categoría “caída del pasajero”¹. De estos

¹ En esta categoría, además de la experiencia fallida y trágica de lo narrado hasta aquí, se incluyen caídas de personas que se transportan en el balde de una camioneta, en una moto, etc. Debido a la forma en que las estadísticas son registradas es imposible desagregar esta categoría en accidentes que respondan sólo a la caída de un pasajero al subir o bajar de un bus.

accidentes, el 58.64% (136 caídas) ocurrieron en la provincia del Guayas, de la que Guayaquil es capital, y el 24.5% (57 caídas) en Pichincha. Sorprendentemente, pese a que en Guayas se daban más del doble de caídas que en Pichincha, en esta última ocurrían el 41.5% del total de los accidentes de tránsito del país, frente al 27% de Guayas. Es decir, pese a que en Pichincha ocurrían más accidentes de tránsito que en Guayas, la incidencia de la caída de los pasajeros era bastante más importante en Guayas.

Desde esta, mi primera experiencia en un bus, hasta el día de hoy han pasado muchas cosas con el transporte público. De manera más saliente, constatamos que en la ciudad aparece un sistema de transporte masivo que se expande de manera progresiva: la Metrovía.

El presente trabajo trata sobre este nuevo medio de transporte público en la ciudad y el proceso de cambio que está detrás.

El título del trabajo tiene un doble propósito. En primer lugar y en sentido literal, es un guiño idiosincrático para quienes utilizan el transporte público en la ciudad y están acostumbrados a esta frase que nos recuerda ineluctablemente a ese deporte, muchas veces extremo, de utilizar el transporte público. En segundo lugar y en sentido figurado –quizás forzado-, *pie derecho varón*, evoca inmediatamente la fragilidad y el equilibrio tenso de *bajarse al vuelo*. Esta imagen nos ha parecido una buena metáfora para imaginar la disputa y convivencia de dos paradigmas en el transporte público: uno que hemos llamado de transporte tradicional y uno más reciente de movilidad sustentable.

Introducción: embrague y primera.

Esta investigación versa sobre el cambio de políticas. Esta preocupación, central al campo disciplinar de las políticas públicas, ha sido objeto de un renovado interés en las dos últimas décadas². Este interés se ha hecho manifiesto a través de diferentes modelos y teorías que intentan explicar el cambio de las políticas³, y de manera más general, el “rol de las ideas” en su elaboración. Los aportes más recientes buscan descifrar el papel que juegan las ideas en la elaboración y cambio de las políticas, sin ignorar el peso de otras variables como los actores y las instituciones.

Entender la continuidad o los cambios de las políticas resulta determinante para una sociedad democrática donde diversos actores con intereses distintos despliegan sus esfuerzos por preservarlas o cambiarlas. Los factores cognitivos y normativos que enmarcan la acción estatal -y la no estatal en *strictu sensu*- no sólo son decisivos para definir qué situaciones merecen ser tratadas o cuál es su posición dentro de la agenda pública, sino también qué definición de problema se les adjudica, qué soluciones son las pertinentes, qué autoridades deben intervenir, qué tipo de conocimiento experto debe informar el debate político, entre otras. Los elementos cognitivos y normativos permean la acción política y las políticas públicas que afectan nuestras vidas.

Inspirados en el trabajo de Kuhn (2004) acerca de los paradigmas científicos, y tomando como puntos de referencia los trabajos y construcciones posteriores al filósofo estadounidense en el campo de las políticas (en especial Jenson, 1989; Hall, 1993; Surel, 2000; Coleman *et al.*, 1996 y Carson *et al.*, 2010), aplicamos la noción de paradigma de política (*policy paradigm*) para dar cuenta del cambio que supone el nuevo sistema de transporte masivo en la ciudad.

El estudio de caso propuesto trata sobre la emergencia de un nuevo paradigma en las políticas de transporte público, representada en la decisión de implementar la

² Abundan las definiciones de política pública. Utilizaremos aquí la definición de Roth (2002): “es un conjunto formado por uno a varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p. 27). Para una revisión de diferentes definiciones y autores recomendamos Valencia y Álvarez (2008).

³ De ahora en más, nos referimos indistintamente a las políticas públicas como políticas (*policies*).

Metrovía de la ciudad de Guayaquil. Sin duda, esta obra auspiciada por el alcalde Jaime Nebot (2000-2004, 2004-2008 y 2008-actual⁴) a inicios de la década pasada e implementada –en su primera fase- en el 2006, es una obra de gran importancia por sus significativas consecuencias en relación a la movilidad y a la morfología de la urbe⁵.

La Metrovía, proyecto mentalizado como complementario al proceso de Regeneración Urbana (Wong, 2005), e iniciado en la administración municipal de León Febres-Cordero (1992-1996 y 1996-2000), es un sistema de buses de tránsito rápido o *Bus Rapid Transit* (conocido comúnmente como sistema *BRT*). Estos sistemas masivos de transporte están basados en buses con carriles segregados que comparten características de otras modalidades de transporte como el tren ligero o el metro (cobro fuera de las unidades y por adelantado, estaciones con paradas definidas, etc.). La Metrovía supone la implementación de siete troncales o corredores y su costo estimado es de 168'580.000 USD de inversión total (Fundación Metrovía: s/f). Al momento de escritura de esta investigación el proyecto se encuentra implementado en su fase I de ejecución de un total de dos, habiéndose implementado ya la troncal I Guasmo-Río Daule y la troncal II Bastión-Centro. La troncal III 25 de Julio-Río Daule está aún por inaugurarse.

Las preguntas que guían esta tesis son: ¿Cómo dar cuenta de este cambio en las políticas de transporte?, ¿Qué representa la implementación de un instrumento de tal naturaleza en un sector donde no ha existido una intervención previa de esa magnitud y alcance?, ¿Qué actores e instituciones participaron en el proceso de diseño y formulación? La intuición que subyace a esta investigación sugiere que la implementación del sistema de transporte masivo Metrovía de Guayaquil implica un cambio radical y significativo en las políticas de transporte urbano de la ciudad.

El capítulo I contiene esta introducción y el marco teórico macro. Se inicia con una presentación de los enfoques cognitivos de las políticas públicas, perspectiva

⁴ Debido a la adopción de la nueva Constitución e el 2008, se llevaron a cabo elecciones generales en el 2009, siendo Nebot reelecto para el periodo 2009-2013. Esto implica, además, que puede postularse a una nueva reelección de cuatro años más, pudiendo ejercer el cargo de burgomaestre de la segunda ciudad más importante del país y puerto principal por 17 años.

⁵ Hoyos y Avilés (2007) sostienen que: “El nacimiento del proyecto Metrovía (...) cambiará de manera drástica los conceptos y las costumbres que por décadas se arraigaron en el vivir cotidiano de la ciudad” (p. 43).

teórica que enmarca esta investigación. Luego se presentan brevemente los tres modelos principales de análisis para proceder a exponer la perspectiva que privilegia la noción de paradigma de políticas y sus desarrollos más recientes. Se exponen aquí los hitos teóricos más importantes junto con algunos casos que han sentado precedente en esta perspectiva teórica.

El capítulo II presenta la propuesta de la investigación. Contiene el marco teórico específico de esta investigación, los objetivos, los fines y las consideraciones metodológicas de la presente tesis.

El capítulo III presenta el panorama histórico del transporte público de la ciudad en un lapso de tiempo que va desde el incipiente sistema de tranvías hasta la década de los noventa. En este capítulo se ilustra la denominada "crisis del transporte" agravada a finales de los ochenta y se presentan dos experiencias que tratan de dar respuesta a esta crisis.

El capítulo IV se concentra en los factores decisivos para la implementación de la Metrovía: (i) la Regeneración Urbana y el contexto político, (ii) las dinámicas de descentralización y (iii) los BRT y la movilidad sustentable. Estos elementos serán fundamentales al momento de analizar la emergencia del paradigma de movilidad sustentable y los actores, instituciones e ideas que intervinieron en el proceso.

Finalmente, el capítulo V culmina con una discusión teórica sobre el caso a la luz de los objetivos planteados y conclusiones.

CAPÍTULO I

ARRANCANDO MOTORES

Las políticas públicas y un campo disciplinar plural.

La política pública es una disciplina cuyo campo de análisis e investigación se inicia de manera formal a mediados del siglo XX con antecedentes intelectuales estadounidenses en el trabajo pionero de Harold Laswell y las *policy sciences* (Laswell, 1951). A partir de estos primeros esfuerzos ha surgido un extraordinario y variado interés por este campo disciplinar, rico en enfoques y aportes teóricos diversos.

Frente a la prolífica literatura sobre las políticas públicas se han ensayado varias tipologías para una organización. Por ejemplo, de manera muy esquemática y general como lo reconoce Roth (2010), podemos dividir este vasto corpus de enfoques analíticos en tres grupos: (i) un primer grupo de teorías llamadas tradicionales que acentúan los factores y variables objetivas (intereses) para explicar las políticas, (ii) un segundo grupo denominado integracionista o mixto que además de variables objetivas incluye variables subjetivas (creencias, ideas), y (iii) un tercer grupo llamado interpretativista que confiere importancia a la argumentación, la retórica, la subjetividad y los discursos (ibíd.).

Carson et al. (2010) ensayan otra clasificación y agrupan estos enfoques de acuerdo al peso explicativo que otorgan a: (i) las características estructurales de la sociedad o de las instituciones involucradas en el proceso de políticas, (ii) el rol de los factores cognitivos como ideas, normas, ideología, cultura, discursos, o (iii) las características de las configuraciones de los actores que buscan preservar o cambiar las políticas.

Estas y otras taxonomías pueden ser útiles para organizar la pluralidad de corrientes existentes, pero resultan insuficientes para distinguir de manera incuestionable los diferentes enfoques y corrientes entre sí. Esto se debe a que la tendencia de muchos autores y enfoques, en especial a partir de los años ochenta, ha sido considerar diferentes variables que se influyen mutuamente: “La clara tendencia del trabajo académico (...) es el reconocimiento de que las categorías están interconectadas por bucles de retroalimentación que las hacen *simultáneamente*

variables dependientes e independientes” (Carson et al., 2010: 13, énfasis y traducción propios). En esta misma línea, Roth (2010) sostiene que

Actualmente, la mayoría de los autores reconocen la existencia de varios tipos de factores explicativos de la acción pública. En particular, se reconoce obviamente la importancia de factores objetivos o racionales (las evidencias científicas) (...), y los intereses, pero también de los factores institucionales y de los factores cognitivos (ideas, valores) en los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas y, más generalmente, en la política (p. 30).

En respuesta a la matriz positivista que influenció los primeros desarrollos de la disciplina⁶, fueron apareciendo cuestionamientos que reclamaban *la necesidad de mejores teorías*, un enfoque que releve el valor de los factores cognitivos y normativos⁷. Al realizar un recorrido por los distintos enfoques y teorías en el campo de las políticas públicas, Roth (2008) evidencia un debilitamiento de las tesis científicas “duras” basadas en el paradigma positivista, para introducir elementos más “blandos” basadas en el post-positivismo o la teoría crítica⁸. El autor escribe

De manera muy sintética (e incompleta) se puede considerar que todos los marcos (...) permiten o integran, a su manera, tres tipos de factores. El primer tipo de factores corresponde a los factores racionales, es decir, por ejemplo, los intereses “materiales” de los actores. Postura que corresponde principalmente a la lógica investigativa neopositivista y, eventualmente, post positivista. Una segunda serie de marcos de análisis hace énfasis en los factores institucionales o estructurales que influyen en los procesos de formación de las políticas públicas, y que fueron revalorizados por la teoría neoinstitucional. Las diferentes vertientes del neo institucionalismo permiten situar esta perspectiva tanto en el neopositivismo, el post positivismo o la teoría crítica. Finalmente, un tercer grupo de marcos enfatiza en la centralidad de los factores

⁶ El positivismo es el paradigma científico de mayor influencia. Con origen en la Ilustración y, en particular, en el trabajo de Auguste Comte (1788-1857), considera que la ciencia positiva sirve para descubrir las leyes de la naturaleza (física) y también para entender las dinámicas humanas (la física social, que luego se denominaría sociología). En este *episteme*, el objetivo del conocimiento es explicar causalmente los fenómenos por medio de leyes generales y universales, cuyo método privilegiado es el experimental, en especial matemático. Para Comte, el científico puede asumir objetividad frente a los hechos despojándose de toda subjetividad (Roth, 2008). Stone (1988) entiende esta influencia sobre la disciplina como *The Rationality Project*. Roth (2007) además utiliza la metáfora del *Estado relojero* para referirse a lo mismo.

⁷ Sabatier destaca que los “enfoques omitidos” y “no dominantes” en el estudio del proceso de las políticas públicas son aquellos de matriz cognitiva. Ver “The need for better theories” de Sabatier (1999).

⁸ Roth (2008) postula cuatro paradigmas que sustentan las perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: (i) positivista y neopositivista, (ii) post positivista o racionalismo crítico, (iii) la teoría crítica y (iv) el paradigma constructivista.

cognitivos o de las ideas. Estos marcos de análisis se inspiran en el post positivismo, la teoría crítica y en el constructivismo. Es el marco presentado como el de las tres “Ies” (Intereses, Instituciones, Ideas). Así, existe una serie de continuum de marcos, desde los más materialistas o racionalistas (positivistas) hasta los que se centran exclusivamente en el papel de los factores cognitivos (constructivistas)⁹ (Roth, 2008: 76, énfasis en el original, nota al pie añadida).

Al respecto, Muller (2000) sostiene que este renovado análisis “permite abrir la caja negra del Estado y preguntar sobre su funcionamiento y no sólo sobre sus determinantes al ofrecer una caja de herramientas (conceptos de poder, estrategias, información, experticia, (...))”¹⁰ (p. 99.).

No es casualidad, entonces, que las últimas y más recientes contribuciones al campo disciplinar reconozcan el carácter complejo y analíticamente enmarañado que tienen las políticas públicas. El marco teórico de esta investigación se ubica dentro de lo que se ha denominado como enfoque cognitivo de las políticas públicas¹¹.

Enfoque cognitivo de las políticas públicas.

Como lo señalara Kuhn (2004), los científicos ven el mundo no sólo a través de sus perspectivas individuales sino también de marcos científicos colectivos construidos, dentro de los cuales ubican, evalúan y manejan la información. Una larga tradición de estudios extiende esta aseveración al campo de las políticas (Jenson, 1989; Hall, 1993; Coleman *et al.*, 1996; Carson, 2010; 2010b; Andersen, 2010; Carson *et al.*, 2010). La tesis que subyace a los llamados enfoques cognitivos arguye que los actores

⁹ Palier y Surel (2005) sostienen que además de un modelo de análisis, las tres “Ies” manifiestan la intención de integrar las variables presentes en las diversas investigaciones, pero que frecuentemente aparecían como opuestas.

¹⁰ La expresión *caja negra del Estado* en la cita hace alusión a la propuesta sistémica de Easton criticada por diversos autores. NO DICES CUAL ES LA PROPUESTA DE EASTON. Por ejemplo, Puello-Socarrás (2007) arguye que “De hecho, los criterios Lasswell-Easton han sido *el* modelo en la reconstrucción del panorama de la política en su triple dimensión de *politics*, *policy* y *polity*. Tanto el *political analysis* como el *new public management* (NPM) y el *policy analysis* (...) han adoptado con recelo el modelo *input-output* como guía epistemológica exclusiva y habitual, sin considerar la consistencia de sus argumentos y desafiando, de paso, cualquier crítica de un dogmatismo *a limine* que se autodefine como ‘realmente científico’ dadas las posibilidades (y se debería decir también imposibilidades) que presenta una *ciencia de la política* en el terreno contemporáneo de las ciencias sociales” (p. 74, énfasis en el original).

¹¹ Para revisar la construcción del campo disciplinar de las políticas públicas, sugerimos Deleon y Martell (2006), Roth (2010), Aguilar (1992) y Nelson (2001).

involucrados en los procesos de elaboración de políticas comparten marcos cognitivos y normativos socialmente construidos y transmitidos. Estos marcos se refieren a “sistemas coherentes de elementos cognitivos y normativos que, en un campo dado, definen *visiones del mundo*, mecanismos de formación de identidad, principios de acción, así como prescripciones metodológicas y prácticas para los actores que se subscriben en el mismo marco” (Surel, 2000: 496, traducción propia).

Dentro del campo disciplinar de las políticas públicas, los últimos veinticinco años han sido testigos de una proliferación de modelos y teorías que buscan, de una u otra manera, relieves el rol y la importancia de las ideas, los valores y las representaciones en el proceso de hechura de las políticas (Radaelli, 2000; Muller, 2000; Surel, 2000). Estos aportes enfatizan el papel de los marcos cognitivos y normativos como factores indispensables para estudiar cómo los actores entienden y explican el mundo.

Sin embargo, esta preocupación que insiste en el rol de las ideas y del aprendizaje, no es nueva. Más aún, se puede esgrimir que desde los inicios del campo disciplinar podemos hallar consideraciones teóricas alrededor de diversos elementos cognitivos y normativos (Radaelli, 2000; Surel, 2008; Sabatier y Schlager, 2000). Por ejemplo, Harold Laswell, fundador de la disciplina, reconoce la influencia del psicoanálisis y la psicología en las nascentes “ciencias de las políticas” (*policy sciences*). Trabajos de otros autores destacan también (i) las implicaciones semióticas y simbólicas para el proceso de formulación derivadas de las teorías de conocimiento (ii) los estudios referentes al incrementalismo que subrayan la complejidad de la toma de decisiones, (iii) la racionalidad limitada para la toma de decisiones, (iv) las cartas cognitivas de las élites políticas, (v) la política como aprendizaje, (vi) factores que afectan el flujo de la información científica en el proceso de decisión, (vii) la creencia de las élites políticas, (viii) el rol de la ideología sobre las coaliciones parlamentarias e incluso (ix) los valores post-materialistas (Radaelli, 2000).

Para entender el renovado interés en esta aproximación teórica, impulsado en gran parte por un cuestionamiento a la idoneidad del modelo secuencial¹², Radaelli

¹² El modelo secuencial basado en el modelo del proceso de toma de decisiones fue propuesto inicialmente por Lasswell y utilizado posteriormente por investigadores como Brewer y DeLeon (1983),

(2000) sugiere tres razones. Primero, los modelos construidos en esta matriz pueden ser, a diferencia de otras propuestas, testeados empíricamente, permitiendo evaluar su poder explicativo en el cambio de políticas. Segundo, estos estudios refuerzan la tesis de que la elaboración de una política va más allá de la mera resolución de un conflicto político (escapando el reduccionismo de la *adversarial politics*) tomando en cuenta variables antes descuidadas o ignoradas. En tercer lugar, el análisis del poder y del liderazgo a través de la construcción de estos elementos cognitivos y normativos da nuevas luces acerca de la relación circular entre las lógicas de poder y las lógicas de sentido. En otras palabras, destaca su gran poder heurístico frente a dilemas centrales a la ciencia política, como los pares antagónicos de cambio/continuidad o cooperación/conflicto¹³.

Este nuevo programa de investigación constituye una ruptura en el estudio del Estado pues: (i) hace énfasis en las acciones del Estado –en relación a las políticas resultantes de éste-, (ii) arguye que el fenómeno del Estado desborda las dinámicas electorales y (iii) establece que no existe una relación mecánica ni automática entre la alternancia política y el cambio de contenido de las políticas. En pocas palabras, que las políticas públicas no pueden *deducirse* simplemente de las pugnas electorales exclusivamente” (ídem).

Siguiendo a Surel (2000), los tres modelos conceptuales más importantes dentro de esta perspectiva teórica son: (i) el modelo de las Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalition Framework*) de Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, (ii) el modelo por el referencial (*référentiel*) de Bruno Jobert y Pierre Muller y (iii) el modelo del paradigma (*policy paradigm*) de Peter Hall, que presentamos brevemente en el siguiente apartado.

Jones (1970, 1984), entre otros. Llamado también modelo clásico del ciclo de política, es el marco conceptual más popular e influyente en el que la política pública es dividida en varias etapas que pueden ser analizadas y estudiadas por separado. Estas etapas son: definición del problema y construcción de agenda, formulación de soluciones, la toma de la decisión, implementación y evaluación. Este aporte permitió “lanzar” el análisis de las políticas públicas como campo académico debido tanto a sus bondades didácticas y heurísticas como su flexibilidad y adaptabilidad (Roth, 2010; DeLeon y Martell, 2006). Para una revisión crítica que explora la validez actual del modelo ver Estévez y Esper (2008).

¹³ Surel (2000) concuerda con esta valoración al reconocer la capacidad de esta perspectiva para integrar preguntas centrales del campo de la ciencia política y el análisis de políticas.

El marco de análisis de las Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework ACF).

El marco de análisis desarrollado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993) supone que la toma de decisiones en política pública puede ser mejor entendida como la competencia entre coaliciones promotoras (también traducidas como coaliciones defensoras o de causa) que agrupan a actores de diferentes instituciones que comparten un mismo *sistema de creencias (belief system)* y se comprometen a defender políticas que sean coherentes con éste.

Las premisas de este marco sostienen principalmente: (i) que entender el proceso de cambio de políticas –y el rol del aprendizaje que se origina en esta dinámica– requiere de un periodo de tiempo de una década o más, (ii) que la manera más útil de entender este cambio es enfocándose en los “subsistemas de políticas”¹⁴, y (iii) que las políticas deben ser entendidas como sistemas de creencias, esto es, “como un conjunto de valores jerárquicos, hipótesis causales y prescripciones metodológicas que eran compartidas por los actores que se suscribían en esa comunidad de política” (Sabatier, 1988: 131, traducción propia).

En el modelo de Sabatier y Jenkins-Smith, en cada subsistema existen coaliciones promotoras¹⁵ (generalmente de una a cuatro), que defienden sistemas de creencias particulares y compiten, usando su propia configuración de recursos y actores, para lograr el dominio del sector e incidir sobre el proceso de hechura de las políticas. El conflicto que resulta de la competencia entre las coaliciones es mediado por los “policy brokers” (emprendedores de políticas), que buscan lograr compromisos razonables entre los grupos con miras a evitar conflictos intensos.

Dentro de cada coalición, los elementos normativos y cognitivos –léase los sistemas de creencias– están estructurados alrededor de tres niveles. El primero es un núcleo duro (*deep core*) que engloba creencias normativas raramente negociables (por

¹⁴ Un subsistema de política (*policy subsystem*) es una parte del sistema político formado por una variedad de actores que se encuentran activamente implicados en un problema de política determinado (*issue*) o en una controversia. Este subsistema incluye actores no exclusivamente estatales: periodistas, investigadores, analistas (Sabatier, 1988).

¹⁵ Una coalición promotora, según Sabatier (1988) es el conjunto de actores provenientes de varias posiciones (responsables de agencias gubernamentales, legisladores, dirigentes gremiales, académicos) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y coordinan, en cierto grado no trivial, su actividad en el tiempo para alcanzar sus objetivos.

ejemplo, la valoración de la libertad individual vs. la equidad social) y que afecta en su conjunto a la sociedad o gran parte de ella. El segundo es un núcleo de política (*policy core*) propio de un subsistema que operacionalizan los principios más abstractos en un campo definido de política con menor resistencia al cambio. Y el tercero está conformado por aspectos secundarios (*secondary aspects*) que tienen que ver con decisiones instrumentales necesarias para implementar el nivel superior y, consecuentemente, sufre alteraciones más frecuentes (Sabatier, 1988).

Finalmente, Sabatier y Jenkins-Smith describen dos grandes formas de cambio de políticas. Los cambios *fundamentales*, que afectan al núcleo de una política, son poco frecuentes y se originan en una perturbación de factores no cognitivos y exógenos que son relativamente estables (reglas constitucionales, distribución de recursos naturales, etc.) y que implican el reemplazo de la comunidad política dominante por otra. Por otro lado, los cambios *secundarios o periféricos* no cuestionan ni el fundamento de la política (*policy core*) ni las creencias de la coalición dominante (*deep core*); son modificaciones de orden cognitivo, más comunes, periódicas y rutinarias y relacionadas con factores más dinámicos (como disposición de nueva información técnica o cambios en la opinión pública) que se anclan en la idea del aprendizaje orientado hacia las políticas¹⁶ (Roth, 2008; Estévez y Esper, 2008).

El marco de análisis por el referencial (*référentiel*).

En 1897 aparece la obra *L'État en action* de Bruno Jobert y Pierre Muller, que propone introducir el concepto de *referencial* para el análisis de las políticas. Muller (2000) sostiene que las políticas públicas no sólo sirven para resolver problemas; éstas “son espacios (foros) en cuyo seno diferentes actores involucrados construyen y expresan una relación con el mundo, lo que remite a su manera de percibir lo real, su lugar en el mundo y el mundo que debiera ser” (p. 195, traducción propia). En otras palabras, las políticas públicas como referenciales tienen una triple dimensión: una cognitiva, que sirve para explicarse el mundo; una normativa, que define modelos de acción ligados a

¹⁶ Sabatier (1988), siguiendo a Hecló, señala que el aprendizaje orientado hacia las políticas, o *policy oriented learning*, “se refiere a alteraciones relativamente persistentes de pensamiento o de las intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y que tienen que ver con la consecución (o revisión) de los objetivos de las políticas” (p. 133, traducción propia).

la construcción de sentido e identidad; y una instrumental, que delinea principios de acción que guían las decisiones.

El referencial de la política pública se asimila a un conjunto de imágenes que organizan la interpretación del mundo de los actores, permitiéndoles confrontar problemas y plantear propuestas de acción (Jobert y Muller, 1987). Un referencial contiene cuatro niveles: (i) valores (representaciones sobre el bien y el mal y marco estructurante de la acción pública), (ii) normas (que señalan la brecha entre lo real y lo deseado), (iii) algoritmos (razonamientos que establecen relaciones causales) e (iv) imágenes (significaciones inmediatas y espontáneas). Estos cuatro niveles se estructuran en tres elementos: referencial global, referencial sectorial y la relación global-sectorial (RGS)¹⁷ (Roth, 2010; Muller, 2010).

En el proceso de elaboración de políticas surgen actores claves o “mediadores” (*médiateurs*) que buscan afirmar su hegemonía y liderazgo en un sector, a través de procesos de decodificación y recodificación del referencial¹⁸. Generalmente, el mediador es un pequeño grupo de élites políticas que trabajan en agencias administrativas estatales o en gremios profesionales. Por ejemplo, en el sector agrícola francés de los 60 el mediador era el gabinete del Primer Ministro, la *Comisariat du Plan* y la Juventud Agrícola Católica. (Sabatier y Schlager, 2000). Este mediador define el lugar de un subsistema particular en relación a la sociedad entera, apoyándose en transformaciones del referencial global para anunciar cambios ineludibles del referencial sectorial (Muller, 1995).

Muller (2009) sostiene que el cambio de las políticas debe considerar tres premisas. Primera: una política pública es el fruto del desajuste entre los sectores o subsistemas que forman la sociedad. Segunda, la amplitud del desajuste se manifiesta por la magnitud de la adecuación de las lógicas sectoriales al referencial global. Tercera,

¹⁷ Un referencial global es definido como “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (Muller, 2006: 100), y uno sectorial como “una representación del sector, de la disciplina o de la profesión” (ídem). La relación global sectorial corresponde a los *operadores de transacción*, que realizan las operaciones de codificación y recodificación; la primera traduce en el marco global los conceptos e imágenes surgidos en el ámbito sectorial, y la segunda interpreta el referencial global a nivel local. Una política pública permite armonizar un referencial sectorial con uno global. El examen de esta relación permitiría predecir un eventual cambio de las políticas públicas (Muller, 2009).

¹⁸ El concepto de *sector* de Jobert y Muller (1987) es análogo al de *subsistema* de Sabatier (1988).

el objetivo de las políticas es adaptar las características del sector para que se correspondan a las deseadas por la visión global.

Muller (2009) y Jobert (1994) utilizan este modelo para analizar el “giro neoliberal” de la década de los ochenta donde las élites socialistas de Francia se deciden por los mecanismos de mercado, tras el desgaste y cuestionamiento de las ideas que guiaron las políticas económicas de corte keynesiano hasta ese momento. Esta redefinición del referencial global alrededor de los valores del mercado implica un replanteamiento de todas las políticas sectoriales, a ritmos diversos según cada sector y cada país.

El paradigma de políticas (*policy paradigm*).

Peter A. Hall (1993) retoma la noción del proceso de hechura de las políticas como aprendizaje social, relevada principalmente en los trabajos de Heclo (1974) y Sacks (1980). Su tesis sostiene que “la política encuentra sus fuentes no sólo en el poder sino en la *incertidumbre*” (Heclo en Hall, 1993: 275, traducción y énfasis añadidos), es decir, que la hechura de políticas debe ser entendida como una forma colectiva de duda, más allá de los debates de la confrontación política. Este proceso de aprendizaje social reconoce (i) la influencia capital de las políticas previas sobre las actuales (*policy legacy*)¹⁹, (ii) la influencia de los expertos de un sector ya sea trabajando para el Estado o aconsejándolo –en desmedro de un protagonismo absoluto de los políticos- y (iii) la capacidad del Estado de actuar de manera más o menos autónoma frente a las presiones sociales (Hall, 1993).

Definido como el “intento deliberado de ajustar las metas o técnicas de una política en respuesta a la experiencia pasada o nueva información” (*ibíd.*: 278.), el aprendizaje social es manifiesto cuando la política cambia como producto de ese proceso²⁰. Hall propone complementar este modelo anotando que el proceso de aprendizaje debe ser definido más nítidamente y desagregándolo en tres componentes, a

¹⁹ “La política (*policy*) responde menos directamente a condiciones económicas y sociales que a consecuencias de políticas previas” (Hall, 1993: 277, traducción y paréntesis añadidos).

²⁰ Hall apunta que este proceso no implica que se aprenda algo mejor o más eficiente, ni que se saque la mejor lección de una experiencia pasada: “Tal como los niños pueden aprender malos hábitos, los gobiernos pueden también aprender las lecciones ‘erróneas’ de una experiencia dada” (Hall, 1993: 293).

saber: (i) los objetivos más generales que guían a la política de un sector, (ii) las técnicas o instrumentos para obtener determinados resultados y (iii) la especificación de cada instrumento. Modificaciones en estos componentes originan cambios de primer, segundo y tercer orden respectivamente.

Hall (1993) arguye que las políticas públicas son marcos interpretativos, análogos a los paradigmas científicos teorizados por Kuhn (2004)²¹. En esta analogía, los cambios de primer y segundo orden se corresponden con ajustes que no cuestionan los términos más generales y abstractos de un paradigma, lo que en términos de Kuhn corresponde a un periodo de “ciencia normal”. Los cambios de primer orden también se corresponden con el modelo incrementalista de Lindblom (1959), pues consisten en cambios rutinarios y marginales; mientras los cambios de segundo orden son más significativos ya que afectan los instrumentos utilizados, pero no causan un cambio drástico. Es importante notar que los cambios de primer y segundo orden no conllevan a cambios de tercer orden de manera automática.

De manera más dramática, un cambio de tercer orden refleja un proceso radical, marcado por cambios bruscos en los principios generales y discursos de las políticas, y se asemeja a un cambio de paradigma científico asociado a periodos de crisis -o para efectos de políticas, a periodos inestables de políticas-. Hall advierte tres características para este tipo de cambios. Primero, el proceso de cambio de paradigma es más sociológico que científico. Incluso concediendo que las opiniones de los expertos y científicos juegan un papel importante, éstas no dejan de ser controversiales y es

²¹ Thomas Kuhn publicó en 1962 *The Structure Of Scientific Revolutions* (La estructura de las revoluciones científicas), un análisis de la historia de la ciencia en el que se propone que el avance científico ocurre por medio de desarrollos no acumulativos, por medio de revoluciones científicas. Kuhn utiliza ejemplos como la Revolución Copernicana o la teoría atómica para distinguir tres fases en estos procesos. La primera es denominada pre-científica pues no existe consenso en el campo científico sobre una teoría en particular. Cuando los científicos de una comunidad alcanzan un cierto acuerdo sobre los métodos, la terminología y los tipos de experimentos apropiados se origina la segunda fase, denominada ciencia ‘normal’. En ésta se consolida un paradigma científico específico que domina e impulsa el avance científico y su fin llega cuando se han acumulado suficientes anomalías, hechos o descubrimientos difíciles de explicar a partir del paradigma en vigencia. Mientras que unas anomalías pueden ser incorporadas o ignoradas, otras se acumulan instigando al paradigma actual y mostrando sus debilidades. A este periodo Kuhn lo denominó de crisis. Muchas crisis pueden ser aplacadas por el paradigma dominante, pero en ocasiones éste último se muestra incapaz de tal cosa, y se desata la tercera fase, una revolución científica donde se revisan las bases y premisas anteriores y se busca un nuevo paradigma. Cuando se ha establecido el nuevo paradigma se regresa a la primera fase, de ciencia ‘normal’, y puede reiniciarse el proceso descrito.

evidente que la elección de un paradigma no se hace únicamente sopesando argumentos científicos, sino tomando en cuenta el contexto institucional más amplio, los recursos y otros factores exógenos que pudiesen influir. Segundo, el *locus* de autoridad juega un rol preponderante en este tipo de cambios. En decisiones que versan sobre temas de alta tecnicidad y complejidad y que involucran opiniones de expertos divergentes en un escenario poblado por comunidades de políticas que compiten por la autoridad en un subsistema, es más probable que el cambio de paradigma esté acompañado de desplazamiento en el *locus* de la autoridad. Tercero, el fracaso y la experimentación de políticas también influyen en los cambios de tercer orden.

Ahora bien, un paradigma se ve cuestionado frente a la presencia de anomalías. Una anomalía describe fenómenos que no son entendibles en términos del paradigma vigente. Frente a anomalías recurrentes y/o acumuladas el paradigma vigente empieza a perder coherencia y credibilidad. En este escenario, si los ajustes de política no logran explicar estas anomalías, la experimentación con otras formas de política no resultan y el fallo de las políticas en curso empuja a un cambio en el *locus* de la autoridad, se produce una competencia de paradigmas que puede tomar lugar fuera del Estado (prensa, gremios, sociedad en general) o incluso puede resolverse en la arena electoral. Este proceso de cambio termina cuando un nuevo paradigma logra imponerse, asegurándose la autoridad del subsistema, reconfigurando su organización e institucionalizándose como paradigma hegemónico.

Hall (1993) aplica este esquema a un estudio acerca del cambio en las políticas macroeconómicas de Gran Bretaña implementadas entre 1970 y 1989. Como cambios de primer orden, el autor cita ajustes presupuestarios o de instrumentos fiscales producto de análisis rutinarios, confirmándose la influencia de las políticas precedentes (de tiempo t_0) sobre las políticas actuales (t_1) y el rol preponderante de los burócratas. Estos últimos, no sólo controlaban la asesoría y la información dada a los políticos para la toma de decisión, sino que además condicionaban la dirección de las medidas en base a su conocimiento experto con escasa influencia de otros grupos. Como cambios de segundo orden se describe la implementación de instrumentos como el control de crédito y competencia (Competition and Credit Control), techos de liquidez (Cash Limits) y el control con base monetaria (Monetary Base Control). Aunque estos instrumentos tuvieron resultados radicalmente opuestos a los previstos, todos fueron

introducidos principalmente por insatisfacción con los resultados anteriores y no por nuevas condiciones económicas. Finalmente, el cambio radical de tercer orden consistió en el movimiento desde políticas macroeconómicas que respondían a un paradigma keynesiano hacia políticas basadas en uno monetarista. Este proceso de cambio inició en 1976 pero el quiebre definitivo sobrevino en 1979 con la elección de Thatcher. Como vemos, el desplazamiento de paradigma contuvo cambios de los tres tipos.

Al inicio del proceso las anomalías (elevados niveles de inflación acompañados de desempleo) no lograban ser explicadas de manera plausible desde el paradigma keynesiano. Seguidamente, aparecieron varios intentos fallidos de ajuste y experimentación de políticas, seguidas por el cambio de lugar de autoridad y la incorporación de otros actores al campo de las decisiones (como la prensa, los mercados financieros y los institutos de investigación). En este contexto proliferaron paradigmas que competían por imponerse. La coherencia, el grado de desarrollo, disponibilidad y atractivo político, entre otras razones, decantaron la institucionalización del paradigma monetarista en Gran Bretaña. En él, la inflación pasó a ser la mayor preocupación y no el desempleo, se priorizó el balance de los presupuestos y se redujeron los impuestos, lo que condujo a una reducción del gasto fiscal y a la eliminación de muchos instrumentos de intervención estatal en la economía.

Hall (1993) concluye que mientras los cambios de primer y segundo orden se corresponden con la noción de aprendizaje social descrita, los de tercer orden implicaron que los políticos asuman un rol dominante, una ampliación el campo de decisión más allá de las fronteras del Estado (involucrando medios, intereses y partidos políticos diversos), y un debate social que se dirimió en la arena electoral. Así, la perspectiva de Hall desafía la idea según la cual las relaciones Estado-sociedad pueden describirse únicamente como presiones que se transmiten a través de partidos, organizaciones, redes de política, etc., y nos señala que las ideas que circulan entre el Estado y la sociedad influyen sobre las políticas públicas.

Las políticas públicas como paradigmas.

Yves Surel (2008; 2000) retoma la propuesta de Hall (1993) y, con base en el modelo de Kuhn (2004), identifica en los paradigmas de las políticas públicas: (i) la estructura, (ii) las fases de desarrollo y (iii) las funciones. A continuación exploramos dichos

elementos y exponemos las diferencias y similitudes de los tres modelos expuestos hasta ahora.

Componentes o estructura de los paradigmas.

Un paradigma tiene una estructura con cuatro elementos o componentes. El primero está conformado por los principios generales o metafísicos que reúnen los elementos cognitivos y normativos que construyen las “visiones del mundo” y que constituyen el sustrato cognitivo en el nivel más alto de abstracción.

El segundo componente está conformado por los principios efectivos o las hipótesis y leyes que hacen el vínculo entre el sistema simbólico y el universo concreto, asegurando la operacionalización de los principios metafísicos generales en un subsistema particular. Para Sabatier y Muller, además de los diferentes niveles de abstracción, el *deep core* –o referencial global- y el *policy core* –asimilado al referencial sectorial-, tienen alcances diferentes. Mientras el primero afecta a toda la sociedad (o al menos a una comunidad bastante grande), el segundo se remite casi exclusivamente a un subsistema de política. De acuerdo a Surel (2000), en este nivel radica la diferencia más significativa de los tres modelos.

El tercer componente es la metodología o prescripciones de método que, en un nivel más instrumental, agrupan la disposición práctica de las representaciones y de las leyes. En este estrato se pone de relieve la función normativa de estos marcos, que posibilita y guía los comportamientos y prácticas de los actores. Estas formas de acción influyen en la estrategia de implementación de las políticas y en la elección de un instrumento sobre otro (decisión que no es neutral).

Finalmente, el cuarto componente está integrado por los instrumentos y herramientas, que completan el dispositivo global y que deben ser congruentes con los demás elementos presentados.

Surel (2008) sostiene que “no hay paradigma sino cuando estos diferentes componentes se encuentran de manera simultánea para formar lo que Kuhn ha llamado más tarde, matriz disciplinaria” (p. 45). La tabla que se presenta a continuación utiliza estos componentes para presentar en una grilla comparativa los tres modelos descritos como parte del enfoque cognitivo.

Tabla 1. Elementos de los marcos cognitivos y normativos.

	<i>Paradigma</i>	<i>Sistema de creencias del ACF</i>	<i>Referencial</i>
Principios metafísicos	Paradigma de política	Núcleo duro	Imágenes Valores
Principios específicos		Núcleo de política	Normas
Formas de acción	Elección de instrumentos		
Instrumentos	Especificaciones de instrumentos	Aspectos secundarios	

Fuente: Surel (2000, traducción propia).

Fases y aspectos relacionados al cambio de política.

Surel (2008) describe tres fases en el cambio de políticas, que son análogas a las fases kuhnianas de cambio de paradigma científico: un periodo pre-científico, periodo de crisis y política pública ‘normal’.

El periodo vago o pre-científico puede ser catalogado como la fase de *emergencia de los problemas públicos* donde se conforman los sistemas o comunidades de actores. Esta fase es inestable y existen múltiples desacuerdos entre grupos debido a la inconmensurabilidad de los paradigmas que usan²². Por otro lado, la fase denominada de política pública ‘normal’ corresponde a “la existencia de un paradigma dominante o de una matriz disciplinaria que estructura el campo” (Surel, 2008: 54), que es relativamente estable y tiene cambios marginales compatibles con la noción de incrementalismo.

Un crisis de paradigma se origina por “una serie de razones que afectan indiferentemente a uno o varios elementos constitutivos de la matriz disciplinaria” (Surel, 2008: 56). Estas rupturas o perturbaciones del paradigma que no son inteligibles

²² La inconmensurabilidad es la imposibilidad de comparación y comunicación entre dos posiciones diferentes. Kuhn (2004) utiliza el concepto para apuntar que los paradigmas científicos que compiten entre sí no pueden ser reconciliados de manera coherente, esto es, no es posible entender un paradigma a través del marco conceptual y terminología de su paradigma rival. Esto implica que nuestro entendimiento de la ciencia no puede radicar de manera exclusiva en la “objetividad”, lo que obliga a tomar en cuenta la subjetividad de las distintas perspectivas.

usando los marcos de referencia vigentes, se denominan anomalías. Surel traza un paralelo entre una anomalía y un problema de políticas públicas, definiendo este último como “una situación donde los actores perciben desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debiera ser” (Surel, 2008: 56). Se inicia entonces la búsqueda de mejores paradigmas (como sucede en la fase pre-científica), donde distintas configuraciones de actores con sus recursos luchan buscando hegemonía. Asistimos entonces a una etapa de revolución científica en términos kuhnianos, a una pérdida de referentes legítimos. Finalmente, cuando se consolida un nuevo paradigma de política pública, los cambios radicales que se incorporan obligan a los actores a realizar adaptaciones cognitivas y normativas profundas, que exceden los cambios incrementales y rutinarios, y empieza otra fase de política pública ‘normal’.

La literatura al respecto se ha especializado en estudiar los portadores o causas del cambio y las varias formas que estos cambios asumen (Surel, 2000). Entre los factores que pueden empujar el cambio se incluyen elementos externos al subsistema que pueden instigar a un paradigma para producir un desplazamiento. Se destacan entre ellos el desarrollo de nuevas normas globales como transformaciones económicas, catástrofes, innovaciones tecnológicas o crisis del sistema en cuestión²³, así como fenómenos de agotamiento del paradigma más sutiles y de larga data que aparecen antes de que sus efectos puedan ser percibidos. En Sabatier, por ejemplo, factores exógenos como cambios en la coalición de gobierno, resultados de políticas en otros subsistemas, crisis económicas, etc. son condición necesaria para producir un cambio en el *policy core*, aunque no suficiente. Adicionalmente, para identificar potenciales portadores de cambio, se pueden conjugar elementos de otras teorías compatibles como la *Multiple Streams Theory*²⁴.

Según Surel (2000), Sabatier y Hall ponen mayor énfasis que Muller en describir las formas en que el cambio de políticas puede suceder. Sabatier sostiene que los

²³ Kuhn señala cómo el descubrimiento de los rayos X es el punto de partida para una evolución fundamental en las ciencias.

²⁴ Más conocida como la teoría de la ventana política (*political window*) de John Kingdon (1984). Según este modelo, cuando se encuentran las tres corrientes: de política (*politics*), de soluciones (*policies*) y de problemas, se crean oportunidades privilegiadas para los promotores de ciertas propuestas, para introducir temas en la agenda o para atraer mayor atención hacia sus problemas. En el estudio de caso de Hall (1993), la elección de Thatcher puede ser entendida como una “ventana política”.

cambios que afectan al *deep core* de los sistemas de creencias son tan poco frecuentes que pueden ser asimilados a una *conversión religiosa*. Como ya hemos visto, Hall propone dos formas cambios de manera gradual (primer y segundo grado), y crisis de paradigma (tercer orden).

Estos marcos se modifican y se construyen a partir de las interacciones de los individuos. En los modelos de coaliciones promotoras y del referencial se reconoce el papel privilegiado de ciertos actores: los empresarios de las políticas (*policy-brokers*) en el primero, y los mediadores (*médiateurs*, concebidos como intelectuales orgánicos en el sentido gramsciano) en el segundo, que vinculan diferentes subsistemas, articulándolos a la esfera pública global. Muller sostiene que éstos actores

(...) tienen una posición estratégica en el proceso de las políticas en la medida en que ellos construyen el contexto intelectual en el cual las negociaciones y conflictos se desarrollan, donde las alianzas son forjadas y que conducen a la toma de decisiones. (1994: 50).

Para explicar por qué algunos agentes están más impregnados de un paradigma que otros, Kuhn (2004) señala que personajes como Galileo o Dalton eran marginales a su campo disciplinario y que debido a su relativo “escape” de la socialización condicionada por los paradigmas anteriores, estaban en “mejores condiciones” de desafiar el paradigma tradicional y proponer innovadoras teorías (Surel, 2008).

En el conocido estudio de caso sobre la política del libro en Francia, Surel (1997) utiliza el modelo del cambio de paradigma para ilustrar la crisis de la política del libro, caracterizada por el (i) estancamiento de ventas del sector en los años setenta, (ii) el alto grado de concentración de la producción y distribución editorial (con el apareamiento de la FNAC²⁵, por ejemplo), (iii) y la concepción emergente del libro como un producto cultural de consumo masivo en desmedro de su *status* artesanal-artístico tradicional. En este contexto de crisis, la APU (Asociación por el precio único del libro)²⁶ abanderó la resistencia de los grupos editoriales que demandaban una reforma en los precios y buscó imponer su concepción del libro como elemento cultural

²⁵ Federación nacional de compra de profesionales (*Fédération nationale d'achat des cadres*), es la cadena de tiendas francesas especializada en la distribución de productos culturales y electrónicos más grande Francia (FNAC, s/f).

²⁶ *L'Association pour le prix unique du livre* (APU) aparece en 1977 conformada por editores y actores vinculados al sector que reivindicaban el lema *el libro no es un producto como los otros* (Surel, 1997).

y económico tradicional. El cambio de paradigma de la política del libro se produjo con el cambio de gobierno (elección de Mitterrand como presidente de Francia) y en 1981 la Ley Lang instauró la normativa del precio único vigente hasta hoy²⁷.

Funciones de los paradigmas.

Los marcos cognitivos y normativos tienen funciones sociales de integración en una comunidad. Esto se traduce en tres tareas básicas: (i) la producción de identidad, (ii) la distribución del poder y (iii) el manejo de las tensiones y el conflicto (Surel, 2000).

Una de las funciones principales de un marco de este tipo es desarrollar una “conciencia colectiva”, es decir un sentimiento de pertenencia o una identidad compartida por un grupo de actores más o menos restringido. Esto permite a los actores, a nivel individual y grupal, entenderse y entender su mundo al dotarles de una posición en su comunidad, asignar significados a diferentes relaciones sociales y determinar las posibilidades para la acción. Un paradigma determina, al mismo tiempo, límites que definen los grupos y organizaciones en un subsistema (estructuración interna), y formas de articulación y relacionamiento con los actores de otros subsistemas (estructuración externa) (Surel, 2000; 2008).

Un paradigma de política pública implica una cierta configuración de las relaciones de fuerza en el sector considerado. Cuando un paradigma se instaura, lo hace también en cierta medida, la dominación de los actores que lo han sostenido y difundido progresivamente, sin embargo “el poder, así atribuido, no es totalmente apropiable ni integralmente transmisible, pero permanece como una de las consecuencias de un paradigma” (Surel, 2008: 60).

Con respecto a la distribución de poder, en el modelo de Hall (1993) los cambios de tercer orden implican un desplazamiento del lugar del poder, más que un cambio de las élites. Sabatier, cuestionado por estas dinámicas de poder, reconoce que los actores actúan de manera racional en el nivel más instrumental, maximizando los recursos disponibles de acuerdo a los objetivos definidos. No obstante, la determinación de los principios más abstractos están ligadas a los marcos cognitivos y normativos, ya que:

²⁷ Según Surel (1997), la nominación al ministerio de Cultura de Jack Lang fue un elemento determinante para favorecer el cambio del paradigma: “Desde sus inicios, J. Lang se aplica en particular por marcar en su entrada en funciones por algunas decisiones simbólicas, de las cuales la legislación sobre el precio del libro debía ser la primera manifestación” (p. 158).

“los actores siempre perciben el mundo a través de los lentes que les proveen sus creencias preexistentes” (1998: 109).

La coherencia de los elementos normativos y cognitivos dentro de un mismo marco se manifiesta en una interpretación causal del proceso que se lleva a cabo para posibilitar la acción. No obstante, la existencia de un paradigma hegemónico no significa de ninguna manera que los conflictos o controversias dentro de cada subsistema no existan, lo importante es que marcos específicos sostenidos por la mayoría dominen más o menos un periodo largo y que éstos, más allá de generar soluciones, puedan enmarcar el conflicto y las tensiones (Surel, 2000).

En el modelo de Sabatier, por ejemplo, se asume que dentro de cada subsistema hay coaliciones que luchan por la hegemonía. Esto trae una importante consecuencia al reconocer que los paradigmas pueden convivir y competir simultáneamente, cada uno apoyado por un repertorio propio de actores, instituciones y recursos. Esto explicaría, por ejemplo, políticas aparentemente opuestas en sus fines pero que son emitidas de una misma agencia estatal, situación análoga al fenómeno de disonancia cognitiva²⁸.

Guiño epistemológico: autorreferencialidad y la relación actor-estructura.

Antes de exponer ejemplos de análisis que usa la perspectiva teórica descrita, abordaremos dos cuestiones relevantes para entender la postura epistemológica de los enfoques cognitivos: la primera relacionada con el fenómeno de autorreferencialidad de la sociedad y la segunda con la relación actor-estructura.

Para comprender las políticas públicas y su desarrollo es indispensable remitirse a una de las características de las sociedades modernas: su complejidad. Lo importante acerca de esta afirmación consiste en que, debido a la creciente especialización y fragmentación de las sociedades se forman continuamente una variedad de sectores

²⁸ Leon Festinger (1957) en su libro *A theory of cognitive dissonance* utiliza el término para referirse a la tensión interna del sistema de ideas, creencias y emociones (cogniciones) en una persona al mantener al mismo tiempo dos pensamientos que están en conflicto, o por un comportamiento que entra en conflicto con sus creencias. Es decir, el término se refiere a la percepción de incompatibilidad de dos cogniciones simultáneas, todo lo cual puede impactar sobre sus actitudes. Al producirse esa incongruencia o disonancia de manera muy apreciable, la persona se ve automáticamente motivada para esforzarse en generar ideas y creencias nuevas para reducir la tensión hasta conseguir que el conjunto de sus ideas y actitudes encajen entre sí, constituyendo una cierta coherencia interna. Muller y Jobert considera el cambio de referencial como una consecuencia de la disonancia entre el referencial global con uno sectorial.

profesionales, comunidades culturales, religiosas, políticas, etc. que acarrearán el problema de la regulación del conjunto del sistema político. Adicionalmente, esta fragmentación se traduce en la necesidad de producir políticas específicas a cada subsistema. Al respecto Luhmann escribe

(...) podemos considerar a la sociedad como fundamentalmente diferenciada a partir del momento en el que ella forma subsistemas principales en la perspectiva de problemas específicos, que deberán ser resueltos en el marco de cada subsistema funcional correspondiente (Luhmann 1999: 43 citado en Muller, 2005: 160).

Para tener una idea de lo extensivo e intensivo de este proceso podemos echar un vistazo a nuestra vida cotidiana y notaremos que casi no existe ninguna esfera social libre de algún tipo de regulación de esta índole.

Para esta perspectiva, el principal atributo de los subsistemas es su carácter autorreferencial o autopoyético, es decir, que “producen los elementos que los constituyen a través de la red formada por esos mismos elementos” (Muller, 2005: 160, traducción propia). De esto se sigue que cada subsistema posee una lógica y normas propias que les confieren autonomía y los distingue de los demás. Dentro de ellos se produce una suerte de *codificación* de la realidad particular, convirtiéndose en espacios de producción de sentido. Es a partir de esta concepción que podemos entender que una misma cuestión (*issue*) – como el aborto o la eutanasia- pueda ser abordada de maneras tan disímiles por el sistema de salud, agrupaciones religiosas, sindicatos, movimientos feministas, y otras instituciones o grupos humanos (*ídem*).

En este escenario, el espacio político se convierte en el lugar donde se hace la “elección imposible” sobre qué políticas asumir con respecto a un asunto (*issue*); su dificultad radica no sólo en las múltiples opciones disponibles, sino en la inconmensurabilidad de las visiones que las sustentan. Sin embargo la elección se realiza, y esto se debe a que los marcos cognitivos y normativos dominantes alrededor del asunto en cuestión imponen los valores, normas y relaciones causales que regulan la confrontación de intereses diversos. En resumen, las políticas públicas constituyen el lugar donde se concreta la acción de las sociedades modernas sobre sí mismas (Muller, 2000). Touraine, al referirse a este movimiento circular enuncia que: “[la sociedad] no es solamente una historia; la sociedad posee la historicidad, la capacidad de producir su propio campo social y cultural, su propio medio histórico” (Touraine, 1973: 44 en Surel,

2008: 63). Esta construcción social de la realidad es uno de los pilares epistemológicos sobre los que se construyen los enfoques cognitivos de las políticas públicas.

Ahora bien sobre la relación actor-estructura, Muller (2000) postula que los marcos cognitivos (i) son producidos por la interacción de los individuos y (ii) manifiestan los intereses de éstos, al tiempo que (iii) tienden a volverse autónomos en relación a su proceso de construcción y a imponerse sobre los actores como modelos dominantes de interpretación del mundo. En otros términos, los actores disponen de un margen de maniobra pero nadie conoce exactamente cual es, ya que las restricciones no existen *per se* sino que se imponen una vez que son construidas desde los mismos actores, quienes definen su amplitud y modalidades. Dado que los actores tienen una restricción que se construye a través de sus propias elecciones y estrategias, hablamos de una interacción circular. En palabras de Jenson (1989), “incluso dentro de las estructuras, la gente hace su propia historia”.(p. 99).

Esta posición intermedia situada entre los modelos deterministas (que sostienen que la acción de los individuos se rige por las estructuras que los enmarcan) y las posturas más individualistas (que confieren a los individuos capacidad de actuar y elegir sin influencia alguna) es compartida por los enfoques cognitivos descritos y nos remite a un “constructivismo moderado”, donde la función política es “irreductible a procesos de expresión de interés y a procesos de cognición individual” (Muller, 2004: 99.).

Estudios de caso e hitos teóricos importantes.

La analogía que propusiese Hall (1993) a partir del trabajo de Thomas Kuhn (2004), más que un punto de llegada ha sido el punto de partida para una fecunda literatura respecto. A continuación proponemos tres hitos teóricos y varios estudios de caso que han abonado al programa de investigación en el que se inscribe este trabajo.

La noción de “paradigma societal” de Jane Jenson.

Jane Jenson publicó en el *Canadian journal of political sciences* un artículo titulado “Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States before 1914” (Jenson, 1989), trabajo que puede ser considerado como pionero en aplicar el concepto de paradigma de políticas. La autora, al examinar las políticas de regulación del comportamiento de la mujer en Francia y Estados Unidos antes de 1914,

arguye que las especificaciones de las políticas implementadas en esos países obedecían a los paradigmas hegemónicos que guiaron los procesos de institucionalización de las relaciones sociales, y que promovían también representaciones específicas de las relaciones de género. Jenson subraya que estos paradigmas hegemónicos no se pueden explicar exclusivamente a partir del debate político y que la capacidad de los actores para modificar las políticas no depende únicamente de sus estrategias y recursos sino también de las estructuras que habitan.

Enfocándose en las leyes de protección laboral y de protección maternal e infantil, Jenson (1989) utiliza el concepto de “paradigma societal” para analizar las representaciones de género y sus efectos en las políticas llevadas a cabo. Al respecto anota que

No todas las identidades colectivas ganan atención, por la disparidad de recursos y asimetría de poder. Los actores dependen de sus recursos para institucionalizar sus sistemas de significado a través de un paradigma societal. Un paradigma societal es una serie de premisas interconectadas y compartidas que dotan de sentido a las relaciones sociales. Cada paradigma contiene una mirada de la naturaleza humana, una definición de formas básicas y apropiadas de relacionamiento social entre iguales y entre ellos en relación a una jerarquía, y una especificación de las relaciones entre instituciones así como la estipulación del rol de estas instituciones. Entonces, *un paradigma societal es un sistema de significados así como un conjunto de prácticas.* (Jenson, 1989: 239, traducción y énfasis añadidos).

En su estudio de caso, la autora señala que mientras en Francia se construyó una identidad de género “dual” que veía a las mujeres como madres y trabajadores (pese a que las mujeres no eran iguales a los hombres en lo laboral), en EE.UU. se implementaron programas de dos canales (*two channels programs*) que entendían a los hombres como trabajadores y las mujeres como madres. El artículo explica esta diferenciación a través de una revisión detallada de la historia del lugar de trabajo y la protección al infante en los dos países.

Recientemente, en otro artículo Jenson (2004) sostiene que se ha evidenciado un cambio de paradigma en las políticas y los programas relacionados con la niñez en Canadá a partir de los años ochenta. El cambio descrito tendría como punto de partida un paradigma donde los padres tienen responsabilidad total sobre los hijos y su bienestar, hacia uno que la autora denomina “invertamos en los niños”, donde la

responsabilidad por el bienestar de los niños es compartido por una comunidad más amplia. En este sentido, el rol del Estado y las elecciones de políticas públicas son muy distintas según que paradigma las abrigue. Jenson sugiere que las razones para este cambio incluyen la emergencia de nuevos riesgos económicos y sociales, y las intervenciones de una red de aprendizaje social formada por expertos y promotores desde el Estado y la sociedad civil.

Coleman, Skogstad y Atkinson (1996): una estrategia alternativa de cambio paradigmático.

Como hemos mencionado, Hall (1993) sostiene que un cambio radical de las políticas en un sector específico conlleva, entre otras cosas, una reconfiguración de los arreglos institucionales. William D. Coleman, Grace D. Skogstad y Michael M. Atkinson (1996) se preguntan si es posible un cambio radical en las políticas sin trasgredir las instituciones que forman parte del proceso de hechura de las mismas. Para responderlo estudian las políticas en el campo de la agricultura en tres países: Estados Unidos, Canadá y Australia. Los autores proponen una trayectoria de cambio de políticas acumulativa, asimilado a un cambio planificado y que no requiere de cambios institucionales significativos, sino más bien de una “distribución de poder dentro de las instituciones que permiten a los actores entender las consecuencias de las políticas y visualizar paradigmas de políticas alternativas” (Coleman et al, 1993: 615, traducción propia).

Coleman et al. (1996) establecen que las instituciones políticas -específicamente las redes de política- y el carácter de la retroalimentación de las políticas determinan si los cambios de paradigma son producto de un proceso politizado de aprendizaje social conducido en foros partidarios (como los cambios de tercer grado en el modelo de Hall) o de un proceso lento (pero igualmente decisivo) que permite la estabilidad política pero manejado dentro de comunidades de política relativamente cerradas (de corte corporativista). Los autores concluyen que

...un cambio fundamental en los principios básicos de las políticas públicas, un cambio de paradigma, puede seguir dos trayectorias: la radical, cambio de tercer orden descrito por Hall, o un patrón más deliberado de cambio descrito aquí. Esta segunda trayectoria se caracteriza por una serie de cambios más planeados, e incluso anticipatorios que son negociados entre actores y representantes de

grupos alrededor de un nuevo conjunto de principios básicos. Más que un cambio de paradigma que se sigue a un debate social en la arena partidaria o un conflicto en el sistema judicial, el cambio de paradigma es gradual y resulta de negociaciones conducidas a lo largo de muchos años dentro de confines relativamente despolitizados de una comunidad de política determinada (Coleman et al., 1996: .99).

Carson, Burns y Calvo (2010) y un manuscrito sobre el paradigma de políticas.

Marcus Carson, Tom R. Burns y Dolores Calvo (2010) publican *Paradigms in Public Policy: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU* (Los paradigmas en las políticas públicas: teoría y práctica de los cambios de paradigma en la UE), libro que se constituye en el “primer tratado empírico y teórico comprehensivo de los paradigmas de política pública” (Carson et. al, 2010: 5). Este documento retoma los estudios de caso “clásicos” de Jenson (1989), Hall (1993) y Coleman et al. (1996), además de la revisión crítica de Surel (2000), ya referidos en esta tesis. Además, incluye estudios de caso que se enfocan en analizar los paradigmas de políticas, sus aplicaciones y cambios radicales en sectores que van desde la política alimentaria o las políticas ambientales, hasta las políticas relacionadas a la regulación de los químicos en el marco de la Unión Europea. A continuación, reseñaremos someramente los seis casos que se presentan en esta publicación para luego referirnos a las contribuciones teóricas de este manuscrito.

Marcus Carson (2010) estudia el cambio de paradigma dentro de las políticas alimenticias de la UE. Según el autor, el tema de la producción agrícola en Europa había sido tratado tradicionalmente desde un punto de vista que privilegiaba la seguridad de los alimentos y la viabilidad económica de las granjas. Eventualmente, la necesidad de nuevos mercados y el deseo de precios más bajos fueron influyentes para la formación de la política agrícola común en el marco del mercado común europeo (CAP)²⁹. Consecuentemente, las políticas públicas implementadas buscaron derribar los obstáculos comerciales de los productos agrícolas. Logrado esto, a mediados y finales de los noventa, las crisis alimentarias (caso de las “vacas locas”, crisis de los “pollos cancerígenos”) sirvieron de catalizador para que nuevos principios como la seguridad

²⁹ *Common Agricultural Policy* o política agrícola común es el sistema de la Unión Europea que incluye subsidios, mecanismos de manutención de precios, tarifas de importación, precios mínimos garantizados e incluso cuotas, para proveer a los agricultores un estándar de vida razonable y alimentos de calidad a precios razonables para los europeos.

alimentaria, la salud pública y la protección al consumidor se impongan en las nuevas políticas alimentarias de la UE.

En el artículo titulado “From Freely Traded to Product-non-grata: Banning asbestos in the European Union” (De producto libremente comercializado a producto no grato: la prohibición de asbestos en la Unión Europea), Carson (2010b) analiza cómo los asbestos³⁰ pasaron de tener la etiqueta de “mineral milagroso” a “polvo de la muerte” a lo largo de tres décadas. En este caso el cambio procede de manera incremental: lo que en su génesis fueron recomendaciones de seguridad laboral en torno a la exposición de los asbestos, derivó en regulaciones severas de uso hasta la prohibición total de su utilización e importación en la UE, incluso en contra de intereses que resistían el cambio (principalmente de los grandes productores, como el gobierno canadiense). El cambio descrito, aunque incremental, no estuvo exento de conflicto. En esta contienda fueron importantes: la reversión de la carga de prueba y los estándares de la misma³¹, la interpretación de la evidencia científica, el poder político de los grupos económicos y el interés de la Comisión Europea en promover la integración europea (la debilidad de la UE en términos de legitimidad pública y el “déficit democrático” reforzaron la idea de promover regulaciones que protegían la salud pública, alcanzando un consenso para la prohibición, hasta entonces improbable). El autor ilustra que la disputa sobre los arreglos institucionales (la regulación y la posterior prohibición) se dio en términos de la conceptualización y de los principios que guiaban las políticas: si la prioridad la tenían las metas del mercado o la protección de la salud pública.

En otro artículo, Burns, Calvo y Carson (2010) describen el proceso de debate que se extendió por más de diez años (1998-2006) sobre la regulación de las sustancias químicas en la UE. Los autores señalan que “después de unos 200 años de *laissez faire*, lo que algunos llaman un régimen totalitario fue obligado a identificar, registrar, evaluar riesgos y amenazas, autorizar y juzgar seguro o no seguro, o susceptible de prohibición”

³⁰ Mineral que debido a sus características de aislamiento y resistencia al calor se ha utilizado en gran variedad de materiales de construcción (tejas, baldosas, azulejos, cemento), además de envases, revestimientos, pinturas, etc. (EPA, 2012).

³¹ La carga de prueba (*onus probando*) es principio jurídico que indica quién está obligado a probar un determinado hecho ante el juez. Esta carga antes del cambio de paradigma recaía sobre los reguladores, que debían demostrar que ciertos productos eran tóxicos, cancerígenos o que tenían impactos sobre aspectos reproductivos para lograr una regulación sobre ellos.

(p. 99). Debido a la importancia capital de la industria química para Europa y la omnipresencia de los químicos en la vida cotidiana, el debate fue intenso y extenso. La adopción de REACH³², la más comprehensiva regulación de químicos en tiempos modernos, representó un cambio cuantitativo (pues expandió el alcance de los químicos regulados, regulando cientos de miles de ellos) y cualitativo (significó cambios en responsabilidades, relaciones entre actores y métodos de evaluación). Este cambio de paradigma en el área de regulación de químicos produjo una política caracterizada por (i) proteger a los consumidores y al ambiente, (ii) promover los principios de sustentabilidad y precaución³³, (iii) la reversión de la carga de prueba hacia los productores³⁴, (iv) un énfasis en la información sobre las propiedades de los químicos y (v) el principio de que los químicos peligrosos deben ser sustituidos por otros menos perjudiciales.

Andersen (2010), en su artículo, estudia el desarrollo de una política energética común en la UE, en particular en lo referente al gas natural y la orientación hacia los mercados. Caracterizado por políticas nacionales de corte estatista en el sector de las políticas energéticas emerge en los años noventa un nuevo paradigma de corte liberal (con énfasis en los mecanismos de mercado), que lejos de estar consolidado presenta inconsistencias y contradicciones debido a la heterogeneidad de los países que integran la UE. Como sucede en los otros casos, el autor entiende esta emergencia en el marco de un proceso de integración europea más amplio. Este desplazamiento de la autoridad de un nivel nacional a uno supranacional se produce en un escenario donde los conceptos e ideas de varios contextos institucionales internacionales son traducidos en conocimientos científicos, conceptos legales o reglas (por ejemplo la ley de competencia y el rol de la WHO³⁵). Paralelamente, “el largo proceso de desgaste y

³² Acrónimo para “Registration, evaluation, authorization, and restriction of chemicals” (registro, evaluación, autorización y restricción de químicos).

³³ “El principio de precaución permite reaccionar rápidamente ante un posible peligro para la salud humana, animal o vegetal, o para proteger el medio ambiente. De hecho, en caso de que los datos científicos no permitan una determinación completa del riesgo, el recurso a este principio permite, por ejemplo, impedir la distribución de productos que puedan entrañar un peligro para la salud o incluso proceder a su retirada del mercado.” (Europa-Síntesis de la Legislación Europea, 2012).

³⁴ Previo a REACH, la carga de prueba recaía sobre los consumidores o el gobierno, esto es, se asumía que los productos eran seguros para comercializarlos a menos que los consumidores o las autoridades del gobierno probaran lo contrario.

³⁵ Organización Mundial de la Salud (*World Health Organization*).

confrontación, puntos muertos y compromisos estuvo caracterizado por la paralela deslegitimación de los modelos estatistas tradicionales, de un lado, y la legitimización del modelo orientado al mercado del otro” (Andersen, 2009: 99).

El autor concluye (i) que este cambio de paradigma se debe leer en el contexto de cambios más globales que favorecían la legitimidad de los mercados, (ii) que el sistema de UE ha demostrado capacidad de realizar reformas radicales -pese a un “aparente débil núcleo organizacional”-, (iii) que la europeización no implica homogeneidad de estructuras – pues los Estados reflejan las políticas comunes en grados variables-, y (iv) que los marcos internacionales son decisivos para cambios como el estudiado –en particular la WHO y las reformas en el mercado de gas natural de EE.UU e Inglaterra- (Andersen, 2009).

En otro artículo, Burns (2010) presenta una trayectoria peculiar para describir el cambio de las políticas ambientales de la EU. Si bien es cierto, arguye Burns, que los EE.UU. sentaron las bases y las políticas del ETS³⁶, fue la UE la que asumió el rol protagónico y promotor en relación a lo que luego sería el Protocolo de Kyoto (cuyo componente central son los mecanismos de mercado para la reducción de emisiones), al tiempo que EE.UU. se fue convirtiendo en el “villano” durante los años de Bush. Antes de Kyoto, la EU propugnaba políticas del tipo control-comando que favorecían las medidas impositivas (armonización de impuestos energéticos, medidas de ahorro, mejoras en el transporte, etc.) que iban en dirección opuesta a los regímenes orientados hacia los mercados, favorecidos por los EE.UU (que abanderaba el *cap and trade*). La UE no sólo que introdujo estos modelos de mercado en Kyoto, sino que se apropió de los mismos elevándolos a nivel europeo. El cambio de política pública que significó esta nueva postura estuvo mediado por factores como (i) el apoyo de Estados miembros (UK, Dinamarca, Austria y Alemania), (ii) la salida de los EE.UU. de las negociaciones,

³⁶ Emission trading scheme, sistema basado en “cap and trade”, es un sistema de cuotas que impone límites a la cantidad total de gases invernadero que puede ser emitido por los agentes en un sistema, típicamente un país. Cada empresa recibe una cuota que puede ser vendida o usada según convenga. Si una empresa reduce sus emisiones, puede reservarlas para futuras emisiones o venderlas en el mercado. Este mecanismo busca que reducir emisiones sea flexible y costo-efectivo. Finalmente, el número de cuotas es reducido en el tiempo para producir una disminución global. (Europa-ClimateAction, 2012).

(iii) la estructura constitucional de la UE³⁷, y (iv) el compromiso genuino de la UE por convertirse en líder global de políticas de cambio climático (en especial luego del frustrado intento del impuesto al carbón).

En el último caso del manuscrito, Calvo, Burns y Carson (2010) presentan el caso del cambio paradigmático en las políticas de género en la UE. Los autores identifican tres momentos principales en el desarrollo de las políticas de género en las que se pueden identificar tres enfoques: (i) trato igualitario (*equal treatment*), cuyas políticas buscan eliminar las normas que por diferenciación de género causan desventajas en la mujer, (ii) acción positiva, que aplica leyes o normas que intentan remediar las desventajas estructurales que enfrentan las mujeres, (iii) y la incorporación de perspectiva de género como eje transversal (*mainstreaming gender equality*), que se concentra sobre los derechos individuales y sobre las desventajas del grupo.

Calvo et. al (2010) establecen que los factores claves que explican este cambio de paradigma en las políticas de género incluyen: (i) la intención de abarcar un mayor espectro de políticas públicas (“queriendo cubrirlo todo”), (ii) la presencia de nuevos problemas y métodos en la temática (denunciando la estructura patriarcal en la ciencia y en el mercado y sus mecanismos por ejemplo), (iii) nuevos discursos sobre la desigualdad de género (exponiendo formas escondidas de inequidad), y (iv) nuevas comunidades epistémicas, así como la importancia creciente de actores no estatales. En síntesis, la UE ha hecho del género (y del ambiente) un objetivo medular, yendo desde una visión que lo vinculaba más al mercado de trabajo (trato igualitario y acción positiva) hacia un enfoque más complejo que mira las relaciones de género desde una perspectiva más amplia³⁸.

Esta investigación retoma el marco teórico propuesto por Carson, Burns y Calvo (2010) que será expuesto detalladamente en el capítulo siguiente. Finalizamos este

³⁷ Según la reglas de la UE, la aprobación de un régimen de impuestos requería la unanimidad de los miembros. En contraste, cuando se trataba de una cuestión catalogada como “asunto ambiental” (*environmetal matter*) se requería mayoría y no consenso. (Burns, 2010).

³⁸ “La introducción de la perspectiva transversal en áreas de política tales como la salud, el ambiente y el género y el avance de la igualdad de género como objetivos fundamentales de la UE (*core goal*) puede ser entendido como parte de la tendencia de ir hacia un Europa más “social” –en ambos sentidos, como una “ventana de oportunidad” desde la cual se pueden perseguir objetivos sociales y como expresión de una creciente atención y preocupación hacia los temas sociales” (Calvo et al., 2010: 356, traducción y paréntesis añadidos).

capítulo, resaltando el vacío de estudios similares al aquí propuesto en el Ecuador y destacando el valor analítico del paradigma de políticas públicas.

El valor heurístico del paradigma de políticas.

Este instrumento analítico ha sido particularmente útil para analizar y comprender las interacciones entre las ideas, las instituciones y los actores organizados involucrados en el mundo de las políticas públicas. Carson, Burns y Calvo (2010) citan algunas de las razones por las que este concepto de paradigma ofrece algunas ventajas. Estas son: (i) que opera en el nivel analítico en el que el proceso de elaboración de políticas toma lugar, (ii) que los elementos conceptuales específicos y las nociones de solución de problemas que implican están vinculados a arreglos institucionales, (iii) que enfatiza la contradicción y la inconmensurabilidad como condiciones generadores de cambio, (iv) que sus componentes pueden ser identificados dentro de una estructura lógica, (v) que permite y ayuda identificar, brechas y contradicciones en un paradigma y entre las instituciones en las que está impregnado, (vi) que en relación con otras ideas y procesos cognitivos, la noción de paradigma está libre de equipaje político e intelectual frecuentemente asociado a la ideología, y (vii) que “explica trayectorias del sendero *path dependency* y procesos de cambio en relaciones complejas entre actores, arreglos institucionales y entendimientos enraizados en la cultura” (Carson et al, 2010: 26, traducción propias). Por último, el paradigma es versátil frente a diferentes colectividades: coaliciones, comunidades epistémicas, etc.

Debido a su gran versatilidad ha sido utilizado en diversas investigaciones sobre políticas públicas, algunas de las cuales hemos expuesto (Jenson, 1989; Hall, 1993; Coleman et al., 1996; Carson, 2001; Burns y Carson, 2002, Carson 2008).

En la revisión realizada para esta tesis no encontramos otros estudios teóricos que utilicen esta noción de paradigma de políticas públicas. Únicamente Jolly (2008, 2010), utiliza el concepto de referencial para analizar las políticas de vivienda con énfasis en el debate sobre Metrovivienda en 1998 en Colombia.

Aunque existen variados estudios sobre la temática del transporte público en el país, ninguno de ellos presenta un enfoque de análisis de políticas como el aquí propuesto. Los estudios hallados sobre la temática específica en la ciudad tratan sobre: análisis estadísticos de accidentes de tránsito (Tomalá y Rivadeneira, 2009),

aplicaciones multimedia interactivas para modelización matemática (Briones y Maliza, 2009), implementación de sistemas electrónicos de pago (Aguirre y Guerra, 2005), simuladores integrales de las distintas troncales (Rodríguez y Armas, (s/f) ; Mendoza, 2005; Guerrero, 2005; Campoverde, 2005), modelos de elección discreta de la demanda de transporte urbano (Campos y Suri, 2006), la implementación de un servicio exclusivo de taxis para mujeres (Borbor y Soriano, 2009) y la integración del servicio de transporte al sector turístico (Casal, Romero y Ortiz, 2008).

Asimismo, al hablar de estudios sobre los sistemas BRT en la región existen muy pocas referencias acerca de éstos instrumentos que no se refieran a los casos de Curitiba y Bogotá.

Para concluir este capítulo queremos detenernos a examinar algunas bondades y limitaciones del paradigma de políticas. Como el neoinstitucionalismo histórico, el análisis por el paradigma utiliza la reconstrucción histórica para relevar una estructura analítica con “precondiciones históricas” y rastros de cambios en valores, creencias y modelos de política en un periodo extenso de tiempo, pues “Estos factores constituyen el medio cognitivo y socio-histórico dentro del cual las instituciones son creadas y funcionan; los eventos están arraigados en estos contextos” (Carson et al., 2010: 19). Rastrear el cambio fundamental en el proceso de las políticas y caracterizarlo se institucionaliza es la estrategia analítica general. La cantidad y riqueza de los detalles es una de las bondades derivadas de esta estrategia analítica.

Siguiendo a Carson et al. (2010), los elementos básicos de este proceso de cambio incluyen: (i) el surgimiento de nuevos fenómenos definidos como problemáticos o la redefinición de fenómenos como problemas, (ii) el reemplazo de un complejo de ideas de políticas con uno nuevo que no es comparable en los mismo términos y (iii) la institucionalización de un nuevo conjunto de ideas en la forma de nuevas normas, competencias de políticas, estructuras organizacionales y objetivos nuevos o reformados, y nuevo tipo de actores o grupos de actores percibidos con un rol legítimo que jugar (Carson et al., 2010).

Por otro lado, un peligro de usar esta perspectiva es caer en explicaciones *post-factum* funcionales o simples “dependencia del sendero” (*path dependency*), esto es, explicar ciertas precondiciones históricas con otras precondiciones históricas anteriores.

Otra de las objeciones realizadas a este modelo de interpretación cuestiona la validez de la transposición del concepto desde las ciencias naturales a las ciencias sociales. En este sentido, recordemos que el proceso que describe Kuhn para el cambio de paradigmas en el terreno científico es un proceso fundamentalmente político pues enfatiza los aspectos persuasivos del discurso científico, incluyendo el uso de poder y senderos de dependencia inherentes, e incluso empleando metáforas políticas como la “revolución” para describir un cierto tipo de periodo de innovación en la ciencia. Discutir qué tan bien se ajusta este desarrollo conceptual a las CCNN está por fuera del objeto de esta tesis. Nuestro punto de partida teórico es que, el concepto de *policy paradigm* es apropiado y pertinente para el análisis de las políticas públicas (Carson et al., 2010).

Consideramos que la discusión teórica resumida en este primer capítulo es inevitable para comprender la propuesta de investigación contenida en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

Después de haber explorado la matriz teórica de los paradigmas de políticas y las investigaciones más relevantes circunscritas a ella, este capítulo contiene la propuesta de investigación de la presente tesis, inspirada por el trabajo de Carson et al. (2010). La propuesta contiene tres partes: el marco teórico específico, los objetivos y la metodología de trabajo empleados.

Marco teórico: paradigmas de política y regímenes de reglas (*rule regimes*).

Definición del paradigma.

Empezamos por establecer que un paradigma de políticas públicas es:

Un concepto cognitivo-normativo que permite el análisis de diferentes, y a veces inconmensurables formas de conceptualizar asuntos, problemas, intereses, objetivos y soluciones involucradas en el proceso de hechura de las políticas. Se caracteriza por contener un complejo coherente y general de suposiciones y principios, metáforas simplificadoras y discursos explicativos e interpretativos. Representa un marco conceptual compartido a través del cual los adherentes conciben “cómo deben ser las cosas” y “cómo funciona el mundo”, con el cual ellos definen los tipos de asuntos que deben ser considerados como problemas sociales (...) ayuda a dar orden a un ambiente caótico en los que los actores involucrados o influyentes en las políticas públicas están frecuentemente presionados a tomar decisiones con una experticia limitada, información inadecuada o contradictoria, y a menudo en un periodo de tiempo relativamente corto (Carson et al., 2010: 17, traducción propia).

Inspirados en los hitos teóricos presentados en el capítulo anterior, Carson, et al., (2010) proponen entender a los paradigmas de políticas como regímenes de reglas idealizados (*idealized rule regimes*), formados por normas y reglas “que especifican los roles y las relaciones sociales así como las maneras de categorizar, pensar y analizar preguntas en un dominio o contexto social dado” (Carson et al, 2010: 142, traducción propia). Estos sistemas de reglas son “ideales” debido a que presentan un modelo abstracto que sirve de plano-guía (*blueprint*) para los actores que se inscriben en él. Esto no significa que los paradigmas sean entidades etéreas o utópicas, ya que éstos se mantienen anclados a la interacción de actores comprometidos en la solución de problemas de la vida real. De

esta concreción se origina un régimen de reglas específico, esto es, un *paradigma operativo o institucionalizado*.

Es fundamental considerar que este último se diferencia siempre del *paradigma “ideal”* que lo inspira. De hecho, a veces la brecha entre el modelo o diseño ideal (*paradigma*) y la concreción del mismo (*el paradigma en acción*) es harto significativa. Hall (1989) muestra, por ejemplo, cómo el paradigma keynesiano fue institucionalizado de maneras y grados diferentes en Europa y en Estados Unidos (Carson et al, 2010). El mismo fenómeno puede ser encontrado en la obra de Jobert (1994) que analiza la penetración y la traducción de la ideología neoliberal en Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia durante los años ochenta. Al respecto, Carson *et al.*, (2010) señalan:

Un punto especialmente importante relacionado con estas diferencias es que un paradigma de política y su régimen relacionado no son la misma cosa. Sin embargo, mientras pudiesen existir diferencias significativas entre el paradigma de política y su régimen de reglas en términos de contenido, ellos comparten una arquitectura o estructura común (p. 143, traducción propia, énfasis en el original).

Las variaciones de los ritmos de difusión y las formas específicas de traducción de un mismo paradigma en diferentes espacios ilustran las brechas entre un paradigma y su régimen de reglas correspondiente. Para evitar confusiones, de aquí en más nos referiremos al régimen idealizado de reglas como paradigma de políticas, y al paradigma operativo o institucionalizado como régimen de reglas.

La adopción de regímenes nuevos obedece a una multiplicidad de factores como pueden ser “los ajustes a las dependencias del sendero vinculadas a condiciones externas, estructuras institucionales existentes y relaciones de poder entre actores influyentes” (Carson et al, 2010: 142). De manera general, los procesos de construcción son lentos, laboriosos, asincrónicos y producen, como hemos mencionado, “copias inexactas del paradigma” (Sabatier, 1999; Carson *et. al*, 2010).

Arquitectura de un paradigma de política.

Carson et al. (2010) conciben un paradigma de políticas conformado por dos grandes complejos, que combinan componentes socio-estructurales y culturales. De un lado, encontramos un complejo cognitivo-normativo para la solución de problemas que incluye: (i) los valores, las metas y las prioridades, (ii) el modelo de la situación o del

asunto que implica una conceptualización del problema y sus causas, y (iii) un sub-complejo de soluciones formados por los medios y tecnologías para lidiar con el problema. Del otro lado, tenemos un complejo socio-estructural y organizativo que contiene: (i) la información acerca de quienes son los agentes apropiados para participar en la toma de decisiones y en qué calidad lo hacen (autoridades públicas, expertos, etc.), (ii) las relaciones entre dichos agentes y (iii) los procedimientos para deliberar y decidir la naturaleza del problema y su solución.

Estos dos grandes complejos están interrelacionados y constituyen categorías analíticas diferentes, debido a que cada una ejerce diferentes tipos de influencia sobre las demás. El complejo organizativo ejerce una “presión relacional” que influencia y regula el comportamiento, mientras el complejo cognitivo/cultural tiene influencia “conceptual, cognitiva y normativa” (Carson *et. al*, 2010: 145). Cuando un paradigma está institucionalizado de forma significativa ambos componentes se corresponden en gran medida, pero cuando su nivel de consolidación es insuficiente las brechas e inconsistencias entre ambos son más importantes, en especial en periodos de transición o confrontación sobre los elementos del paradigma (*idem*).

Además de ejercer influencias particulares, cada complejo es afectado de diferente manera en los procesos de cambio social, según los intereses de los actores participantes. Carson *et. al* (2010) postulan dos escenarios para ejemplificarlo. Por un lado, si los actores muestran gran interés en preservar los arreglos institucionales existentes (para proteger sus intereses materiales o preservar poder o predictibilidad), generalmente endurecen las reglas y se despliegan mecanismos de vigilancia, pudiendo endurecerse los ya existentes. Esta protección de las ideas e intereses ya materializados puede generar un gran costo en detrimento del funcionamiento de los arreglos institucionales de largo plazo. Por otro lado, si los actores tienen mayor interés en resolver los problemas que en mantener los arreglos institucionales establecidos, las reglas son rotas conscientemente pese a potenciales sanciones, los aliados son reunidos alrededor de las oportunidades más que de las incertidumbres, y los intereses materiales de corto plazo pueden ser dejados de lado a favor de oportunidades imaginadas para el largo plazo. Este segundo contexto produce un cambio sustancial en las orientaciones de la toma de riesgo y en la disponibilidad sobre las condiciones de transformación.

Componentes y discursos.

Ahora bien, un régimen de política (*policy regimen*) es expresado y articulado en discursos. Esto no quiere decir que esté formado sólo por discursos, ni siquiera tan sólo por factores cognitivos. Como lo demuestra la estructura del paradigma propuesto, existen relaciones y actividades organizativas específicas así como actividades de solución de problemas (prácticas) y procesos de toma de decisión que tienen su propio peso en el proceso de la elaboración de las políticas. Aún así, los discursos son importantes para el estudio de los paradigmas de políticas pues, como exponen Carson et al. (2010),

Los discursos definen y anclan un paradigma de varias maneras. Los discursos son expresiones orales y escritas que son modeladas y reguladas de acuerdo a complejos de reglas o códigos particulares. Típicamente, los discursos se hallan insertados en un contexto institucional particular, en el que los individuos manifiestan oralmente y por escrito explicaciones, justificaciones, etc. Estos pueden tener múltiples formas: diálogos ordinarios como textos escritos tales como documentos históricos, diarios, reportes, cartas (...) *Nos concentramos en lo arraigado de los discursos en las instituciones y los arreglos institucionales* (p. 146, énfasis y traducción propios).

Tenemos entonces, que los paradigmas de políticas públicas pueden expresarse en discursos y éstos *discursos institucionalizados* consisten en reglas escritas, leyes y otros materiales que definen la ubicación y otras formas de la autoridad, además de establecer las prácticas institucionales o estrategias plausibles de usar para lidiar con ciertos tipos de problemas. Estos discursos pueden ser analizados en términos de complejos de definiciones que forman la arquitectura de los paradigmas de políticas públicas descritos a continuación.

El complejo cognitivo-normativo formado por:

Sub-complejo de conceptualización/solución de problemas. Esta categoría contiene los discursos que definen el problema, sus causas y sus consecuencias. Se incluyen (i) narrativas causales, o enunciados que contienen suposiciones explícitas o implícitas sobre las causas de los problemas públicos; (ii) narrativas de amenaza, que definen la naturaleza del problema, describen quiénes son afectados y las posibles consecuencias si no es resuelto, y clasifican el problema como social, económico, moral, etc.; y (iii) la dispersión del problema, o la manera en que el problema es subdividido en partes más pequeñas y manejables (Carson et al, 2010: 147)

Sub-complejo de valores/metos. Esta categoría abarca aquello que los paradigmas definen como los valores legítimos y metas apropiadas que las políticas deben tomar en cuenta para orientar la acción pública. De hecho, un cambio de paradigma implica muchas veces un cambio de prioridades o una re-orientación de los valores o metas existentes (ídem.).

Sub-complejo de soluciones. Esta categoría contiene las especificaciones sobre el rango de “soluciones aceptables” definidas para afrontar los problemas institucionalizados, léase situaciones problematizadas. Se incluye aquí, por ejemplo, las maneras en que la solución a un problema debe ser construida, así como el uso apropiado de prácticas institucionales, tecnologías y estrategias. Es importante notar que la estructura de un aparato institucional hace que los problemas sean intencionalmente definidos para que un tema pueda “aterrizar” en cada una de sus partes. Esta definición funcional, a su vez, condiciona las respuestas probables y posibles (Baumgartner y Jones, 1991).

El complejo socio-estructural formado por:

Sub-complejo de autoridad experta. En esta categoría se incluyen los discursos acerca de la ubicación y distribución de fuentes legítimas consideradas sabias y autorizadas en el asunto. Aquí se define cuáles son las fuentes legítimas y autorizadas de información, y quién tiene la legitimidad de explicar las causas y las soluciones de un problema relevante, de re-definirlo o de sacarlo de la agenda³⁹ (Carson et al., 2010).

Sub-complejo de autoridad y responsabilidad. Este complejo abarca los discursos que definen quién es la autoridad que tiene la responsabilidad formal e informal para tratar y resolver los problemas en cuestión. Esto se refiere, por ejemplo, a la autoridad institucional con la responsabilidad de tomar acciones correctivas específicas, o la legitimidad para definir e implementar las políticas. La experticia, los

³⁹ Como lo señalan Carson et al., (2010), Haas (1992) utiliza el concepto de “comunidad epistémica” para referirse a un grupo de actores (profesionales, expertos, etc.) que difunden nuevas ideas entre los demás actores del proceso de políticas para reclamar para sí cierta autoridad sobre un conocimiento o experticia relevante al proceso de las políticas. Ellos comparten creencias normativas, modelos causales, nociones de validez empírica y empresas comunes de políticas. “Wittrock y otros, en cambio, se refieren a estas comunidades como “reform coalitions” (coaliciones para la reforma) que aglutinan intelectuales (cientistas sociales, técnicos) y agentes políticos y administrativos (p. 148).

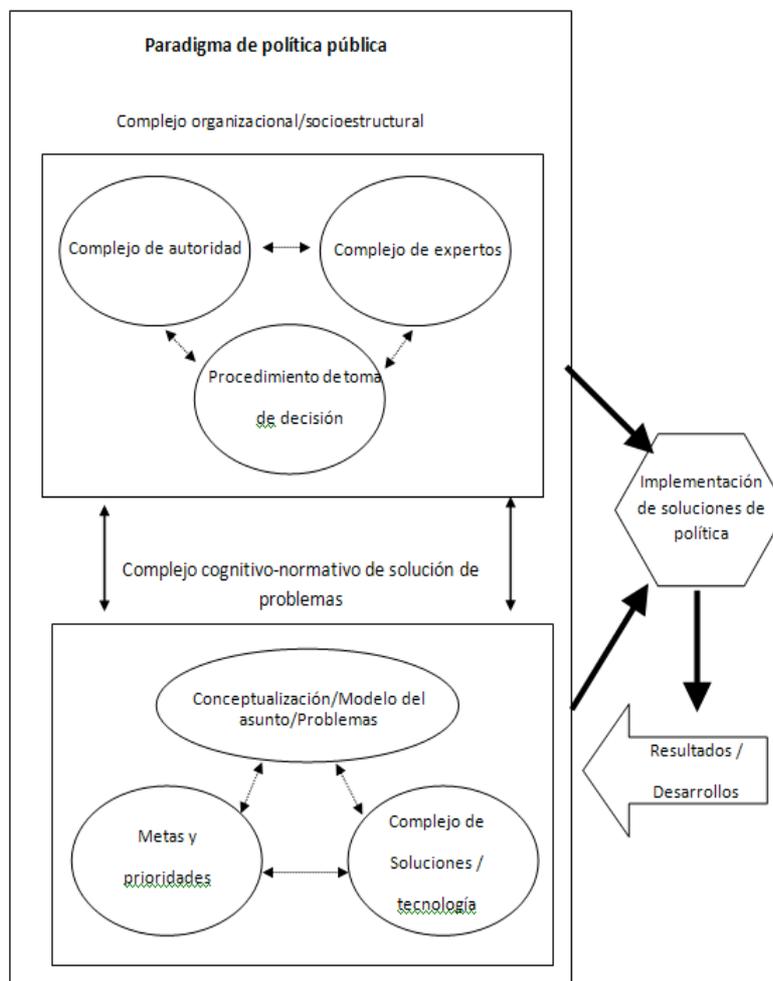
roles sociales y las normas son claves para determinar quién es capaz de juzgar (censurar), adoptar o iniciar acciones para la resolución de un problema.

Sub-complejo de procedimientos para la toma de decisión legítima de políticas.

Esta categoría incluye los procedimientos que define el paradigma para tomar decisiones de política, ya sea en términos de designar a la persona con la autoridad para tomar tales decisiones, o indicando aquellos que deben ser involucrados en un proceso colectivo de decisión.

La figura presentada a continuación ilustra la estructura y las relaciones entre los complejos y subcomponentes de un paradigma de política pública.

Figura 1: Paradigma de política pública.



Fuente: Carson et al., 2010: 150, traducción propia.

Como se observa, las acciones desplegadas para implementar soluciones y sus consecuencias están fuera del modelo cognitivo-normativo y lo retroalimentan. Los resultados de la implementación de las políticas, mediado por su grado de visibilidad, tenderá a reforzar o minar los elementos definidos por el paradigma. Adicionalmente, factores exógenos diversos pueden modificar los resultados producidos, pese a que esta interacción pueda ser difícil de determinar. Por otro lado, las fallas significativas o persistentes (*policy failures*) para lograr los efectos deseados servirán para instigar uno o más elementos del paradigma, provocando presión para su ajuste. Si estas presiones apuntan al núcleo del paradigma de política pública, un cambio de paradigma podría ser más factible.

Determinar qué sub-complejos son centrales o “nucleares” es importante, ya que ésta diferenciación permite entender y explicar porqué ciertos componentes son modificados con mayor facilidad que otros frente a presiones. Por ejemplo, los actores cuya identidad, intereses o ideales están más cercanamente asociada con ciertos componentes o dimensiones, representan y “portan” un paradigma, por lo que serán más reacios a su cambio (Carson et al., 2010). Los componentes más periféricos pueden ser negociados o adaptados con menor resistencia, rasgo común a los modelos de Sabatier (1999), Surel (2000) y Hall (1989) mencionados en el capítulo anterior.

En un contexto de política específico, un régimen de reglas paradigmático sirve para “identificar, definir, clasificar problemas (y “no problemas”), soluciones potenciales a estos problemas (incluyendo técnicas y tecnologías apropiadas) y fuentes de toma de decisión y autoridad experta en los arreglos institucionales” (Carson et al., 2010). Estas decisiones juegan un rol clave para justificar acciones, rendir cuentas y legitimar medidas.

Por propósitos de comunicación, un régimen de reglas compartido debe ser simplificado. Un ejemplo de esta simplificación es la frase “*el libro no es un producto como los demás*” como muestra Surel (1997) en el estudio de caso reseñado en el capítulo anterior. Esta frase no sólo resume la resistencia del sector literario en Francia, al mismo tiempo posee poder de definición: describe, interpreta y prescribe la acción para lidiar con la realidad. Generalmente, asociado a un régimen de reglas encontramos argumentos de apoyo, interpretaciones, aplicaciones afines. Estos últimos, así como las

simplificaciones son difundidos, enseñados y defendidos por, los arreglos institucionales (Carson et al., 2010).

Anomalías y catalizadores de cambio: brechas, fallas y competencia.

En la propuesta de los autores, las motivaciones del cambio paradigmático siguen el esquema descrito en el capítulo anterior. Fallas de políticas (*policy failures*), anomalías, presiones para reducir costos de implementación u operación, competencia o conflicto entre actores claves, presiones externas, entre otras, son razones que pueden provocar cambios significativos. Por otro lado, los cambios paradigmáticos pueden implicar cambios en un solo complejo, o en ambos, o seguir un patrón de contagio de un sub-complejo a otro.

Carson et al., (2010) identifican tres situaciones donde las anomalías y aspectos relacionados con la competencia pueden constituirse en cuestionamientos significativos para un régimen de reglas. La primera es cuando existen brechas o fallas dentro del paradigma, que pueden no ser importantes al inicio pero van cobrando relevancia. En estos casos, el régimen falla al no manejar adecuadamente un problema potencial, debido a la falta de conocimiento de cómo mejor proceder, o como resultado de una aplicación férrea de un modelo fallido. Una segunda fuente de problemas puede ser la inconsistencia entre el paradigma de política y el régimen de reglas que representa su institucionalización. Incoherencias o falta de correspondencia entre el modelo y el régimen pueden emerger en el proceso de institucionalización como producto del compromiso, negociación o confusión. La tercera fuente de anomalías considerada está relacionada con cuestiones de la competencia, como fallas humanas o institucionales que bloquean o dificultan la aplicación efectiva de un paradigma de política. Ejemplos de ello pueden ser el uso erróneo de procedimientos acordados, la ejecución inefectiva de las actividades o la implementación deficiente del modelo conceptualizado (*implementation gap*).

Los autores sugieren que el trabajo diario de los actores en un contexto institucional dado produce un efecto de sedimentación que refuerza, cementa y normaliza el paradigma predominante. En este estadio, como sucede en el periodo que Kuhn llama “ciencia normal”, los problemas parecen manejables, existe un grado alto de consenso y no existen crisis o retos importantes. Puesto que un paradigma privilegia

ciertos elementos al tiempo que ensombrece otros, permite seleccionar y estructurar información para que se ajuste al marco de sus suposiciones básicas, categorías y reglas. La contracara de esta selectividad es la limitación inherente de los actores que se suscriben a un paradigma dado para explicar, entender o lidiar con ciertas circunstancias o problemas, algunos de los cuales emergen dentro de los paradigmas o como producto no deseado de su aplicación⁴⁰. Esta limitación se traduce en que cuando se generan anomalías y fallas, algunos participantes las encasillarán como problemas *especiales o excepcionales*. Estos problemas no son sólo cognitivos, muchos de ellos son prácticos: por ejemplo, si no se maneja el conflicto de manera adecuada o no se logran los objetivos propuestos, el escenario reúne las condiciones para que actores emprendedores sugieran nuevos enfoques y soluciones frente al asunto (*issue*) en cuestión.

En momentos determinados las anomalías, en forma de brechas, fallas o errores de competencia, pueden ser visibles y proveer la ocasión de socavar el paradigma dominante o su régimen de reglas. Frente a las brechas se intenta, por lo general, una evolución del paradigma que intente llenar esta fisura, o se propone caracterizar al problema como un caso excepcional. Más perturbadoras resultan las inconsistencias en la lógica del paradigma, cuando eventos del mundo real de un sector de política denuncian de manera directa su lógica fallida o falsas suposiciones. La situación más perjudicial ocurre cuando se percibe que el paradigma no sólo ha ignorado o malinterpretado factores importantes del contexto, sino que ha sido la causa de los problemas que aparecen. Finalmente, algunos cambios de poder pueden ser provocados por errores de competencia, que generalmente no son interpretados como fallas de un paradigma, sino como incompetencia en su implementación.

Cambios en un paradigma de política.

Como Kuhn (2004), Carson et al. (2010) sostienen que dos paradigmas institucionales distintos tienen maneras distintas e inconmensurables de conceptualizar, juzgar y actuar. Esta inconmensurabilidad se refiere más a los elementos paradigmáticos centrales que a

⁴⁰ Este fenómeno relativo a las reglas sesgadas de interpretación y limitaciones propias derivadas de adscribirse a un paradigma fue enunciado por Abraham Maslow (1966) y se corresponde con la expresión “si tu única herramienta es un martillo, entonces todo problema es un clavo”.

ajustes rutinarios y correcciones periféricas. Estos cambios sucedidos en elementos paradigmáticos centrales son análogos a los cambios cognitivos (*cognitive switch*) que ocurren con las imágenes figura-fondo⁴¹. Esta característica de otorgar mayor importancia a ciertos elementos de un mismo fenómeno, marginando otros, cobra importancia durante la competencia que se produce en un sector de política por imponer un paradigma específico. Por ejemplo, pueden haber paradigmas en disputa con modos organizativos de competencia o principios de toma de decisión inconsistentes entre sí: “jerarquía burocrática” vs. “procedimiento burocrático” ó “solución por el mercado” vs. “bienestar” o “solución por re-distribución”, etc.⁴² Pese a que estos elementos pueden coexistir dentro de una misma institución, generalmente se otorga supremacía a uno de ellos durante las etapas de estabilidad paradigmática. En etapas de crisis, donde se pierden los referentes únicos, los discursos que expresan la competencia entre estos elementos se multiplican en el debate político (Carson et al., 2010).

Ahora bien, en este modelo los cambios paradigmáticos pueden abarcar una o más sub-complejos. Un cambio radical implica cambios significativos en múltiples dimensiones. Algunos cambios pueden ser más bien modestos mientras otros acarrear mayores consecuencias. Entre estos últimos pueden estar los cambios de responsabilidad de una agencia pública a una privada, cambios de la población objetivo de las políticas, cambios del enfoque o alcance de una política, cambios en los expertos involucrados, o cambios en las tecnologías o métodos, entre otros.

Asimismo, los cambios no tienen un desarrollo o patrón de contagio definido. Éstos pueden llevarse a cabo en un complejo y no necesariamente impactar otros sub-complejos. Pueden existir, por ejemplo, cambios en el complejo de solución de problemas que no impliquen modificaciones en el complejo socio-organizativo. Por otro lado, los cambios en ciertos sub-complejos, como los valores o los modelos de la

⁴¹ En 1915 Edgar Rubin, psicólogo danés importante para el movimiento de la Gestalt, introdujo el concepto de figura-fondo. Según este concepto, las propiedades de dos fenómenos distintos pueden estar igualmente presentes, pero enfocarse en uno implica hacer de la otra una propiedad secundaria –u oscurecerla-. El “jarrón de Rubin” fue la figura más popularmente usada para presentar esta “doble visión”: un jarrón y dos rostros humanos que se miran de frente.

⁴² Estas inconsistencias también “...pueden ser conceptualizadas como una fuente de disonancia cultural/institucional, una versión sociológica de la disonancia cognitiva experimentada por los individuos y descrita por la teoría de Leon Festinger” (Carson et al., 2010: 154).

realidad probablemente sí afecten a otros como las “definiciones de problemas”, las potenciales “soluciones”, o los expertos reconocidos como apropiados.

Los cambios de paradigma son llevados a cabo por actores dentro de un arreglo institucional o fuera de él. Generalmente estos procesos de cambio son “multiniveles”, esto significa que algunos de los actores que son parte del sistema de políticas pueden operar como agentes de cambio, al tiempo que agentes externos intentan ejercer influencia sobre las políticas públicas (a través de algún tipo de cabildeo).

Habiendo establecido las categorías analíticas para el estudio de caso, procederemos a presentar el objetivo general y los objetivos secundarios de este trabajo.

Nuestra investigación.

Objetivos de investigación.

Objetivo general:

Describir y analizar el cambio en las políticas del sector del transporte público que representa la implementación de la Metrovía en la ciudad de Guayaquil⁴³.

Objetivos específicos:

1. Ilustrar el nacimiento y funcionamiento del sistema convencional de buses de la ciudad de Guayaquil.
2. Reconstruir el proceso de diseño e implementación de la Metrovía en la ciudad de Guayaquil.
3. Analizar este cambio en términos de los seis sub-complejos especificados en la estructura de un paradigma de política pública.
4. Identificar las anomalías y catalizadores del cambio en el caso propuesto.

Fines de la investigación.

Esta tesis tiene una finalidad académica y una práctica. Por un lado, intentamos contribuir, desde la especificidad del caso presentado, a la discusión más general sobre el proceso de diseño e implementación y cambio de las políticas públicas en el país y en la región. Adicionalmente, en base al estudio de caso de la Metrovía en Guayaquil,

⁴³ Nos limitamos aquí a analizar las políticas vinculadas al transporte *terrestre* (descartando el fluvial y aéreo), *urbano* (no hemos querido incluir el transporte inter_cantonal, interprovincial ni internacional) y *de pasajeros* (obviando así los puertos y demás ejes de transporte de carga).

proponemos retomar la propuesta teórica de Carson et al (2010) e intentamos evaluar la pertinencia de este modelo para el análisis de un caso local.

Por otro lado, en su sentido práctico, esta tesis es un requerimiento de la maestría en Políticas Públicas y Gestión para la convocatoria 2010-2012 de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Ecuador. Finalmente, a propósito del transporte público, buscamos alimentar el debate local acerca de la movilidad en general, para el ejercicio democrático de cuestionar la naturaleza misma de la ciudad y sus políticas públicas de uso y consumo.

Metodología de investigación.

Las investigaciones reseñadas en el marco teórico utilizan el formato de estudio de caso y para recoger los datos que permitieron su análisis los autores utilizaron una variada selección de fuentes, especialmente documentales y entrevistas. Jenson (1989), por ejemplo, utilizó una variedad de materiales como casos legales, medios de prensa, documentos oficiales, etc., para rastrear los cambios en los discursos en el contexto social amplio y contrastarlos con los cambios concretos encontrados en las políticas de Francia y Estados Unidos. Por su lado, Hall (1991) se basó en una gran revisión de literatura sobre la serie de modificaciones realizadas al sistema de política monetaria y control en Gran Bretaña a partir de una perspectiva histórica, y Coleman *et al.* (2010) usaron documentos de gobierno, reportes, literatura secundaria, entrevistas con oficiales y otros actores involucrados. Sin excepciones, los investigadores miraron los argumentos y contra-argumentos presentados en enunciados escritos y orales, seguidos por cambios en la política real, y cambios particulares en los objetivos y las estrategias de la política pública implementada.

Siguiendo esta línea de trabajo, esta investigación tiene formato de estudio de caso. Hacemos uso de métodos de análisis cualitativos con un importante trasfondo histórico y rastreo de procesos y actores. Además, se utilizaron análisis pormenorizados de fuentes como (documentos de política y estudios relacionados) y entrevistas.

Como Carson *et al.* (2010), reconocemos la dificultad de analizar los discursos realmente válidos. Este problema ha sido abordado a través de un método general que distingue dos formas de discernir entre discursos válidos y no válidos, a saber: (i) son discursos válidos los que han sido adoptados por actores importantes y expresados en

sus propios discursos y acciones y (ii) los discursos que han sido reflejados a nivel institucional en declaraciones oficiales, principios de operación u organizativos, programas, planes y demás material oficial.

Adicionalmente, actores del área de política fueron entrevistados buscando convergencia en sus historias. Ahora bien, aunque existen brechas entre los enunciados y las prácticas, entre el paradigma de políticas (paradigma retórico) y el régimen de reglas (paradigma operativo), este análisis es valioso para comprender las tensiones y brechas entre actores diferentes.

La estrategia usada para identificar los discursos más salientes buscó las consistencias más globales y los patrones conceptuales, y rastrear su coherencia y consistencia con los esfuerzos del actor asociado para defender o modificar reglas institucionales. Por supuesto, la coherencia y la consistencia son escasas, dada la intensa competencia entre agentes que están promoviendo sus paradigmas particulares por lo que los discursos pueden ser muy enmarañados y confusos. El hecho de que incluso paradigmas que compiten por la hegemonía en un área de política puedan compartir elementos comunes solo contribuye a tal confusión. Dejamos constancia de este obstáculo.

Recolección de información.

Nuestra estrategia analítica consistió en captar cómo los múltiples actores conceptualizaban el contenido de la política, cuáles fueron las arenas donde tomó lugar la lucha por la definición de las políticas, y cuáles fueron los roles de actores clave en el proceso, incluyendo instituciones, aliados y competidores. Para hacerlo recurrimos a la revisión documental y entrevistas con informantes.

Los materiales escritos revisados incluyen: documentos oficiales (como ordenanzas, actas, leyes, reportes, etc.), publicaciones institucionales y declaraciones formales hechas por actores importantes (discursos), y cobertura de prensa publicada en periódicos y sitios web. Además, recurrimos a literatura secundaria cuando ésta estaba disponible.

Por otro lado, se realizaron diecinueve entrevistas (presenciales y una vía conferencia virtual) con diecisiete informantes diferentes, seguidas de comunicaciones vía teléfono o correo electrónico cuando fue necesario y posible (para compartir

información institucional, por ejemplo). Los encuentros se realizaron entre el 7 de marzo y 7 de agosto del 2012. Los entrevistados fueron actores que representaban una variedad de intereses y roles, incluyendo funcionarios del Municipio de Guayaquil, en particular del Departamento de Movilidad Urbana (antes Dirección Municipal de Transporte), la Fundación Metrovía, conductores de buses, así como burócratas, consultores y representantes de consorcios, cooperativas y sindicatos. Las entrevistas fueron registradas electrónicamente cuando el entrevistado accedió a ello, y además se tomaron notas durante todos los encuentros. Su formato fue semi-estructurado, enfocando principalmente el tema del transporte público como problemática, pero dando al entrevistado libertad para identificar lo que consideraba importante, con la intención de reducir la influencia del entrevistador sobre sus percepciones y maneras de presentar los hechos. Las identidades de los informantes se mantienen en secreto y la información recogida en estas entrevistas fue contrastada con otros documentos, cuando fue posible, para asegurar fidelidad y precisión.

La complejidad del tema del transporte público, la falta de documentación que haya sistematizado los desarrollos del área y los problemas de accesibilidad a fuentes e informantes son algunos de los obstáculos encontrados. Súmese a esto, la dispersión de los materiales y la calidad de la información disponible. Los materiales fueron buscados usando métodos tradicionales (llamadas telefónicas, visitas, etc.) y también utilizando medios virtuales. Entrevistas con informantes fueron la llave para identificar temas claves y eventos, y rastrear muchos documentos importantes.

Análisis de la información.

Un paradigma de política pública (PPP) es “comunicado a través de discursos –en formas narrativas y formas conceptuales – y a través de la acción social e interacción” (Carson et al., 2010). Estos discursos son definidos aquí principalmente como comunicaciones verbales y escritas.

Los discursos son examinados en la manera en que identifican y definen problemas, recomiendan o excluyen varias categorías de soluciones y qué actores/instituciones son adecuadas para implementar estas soluciones, y quién es depositario de la confianza como fuente de información y experticia. Los actores que producen discursos frecuentemente identifican áreas de conflicto, actores que compiten,

fuentes de información aceptables, visiones de un conjunto de circunstancias o desarrollo que compiten, etc. El proceso de rastrear estas pistas fue de gran utilidad.

Una pregunta importante dentro del análisis fue cómo distinguir entre versiones más confiables que otros o entre caracterizaciones subjetivas y objetivas de la realidad. Mientras que esta dificultad es evidente en las entrevistas, es minimizada frente a documentos que han sido cuidadosamente estructurado y editados. Siguiendo a Carson et al. (2010), la meta no es distinguir y descartar versiones subjetivas, estas son el material discursivo consciente e inconsciente por la dominación en el terreno conceptual representado por paradigmas que compiten.

Las estrategias usadas para identificar las fuentes (actores y documentos) y los discursos que podían servir a la presente investigación fueron: (i) enfocar la búsqueda en los conflictos basados en maneras fundamentalmente diferentes de conceptualizar un tema, y especialmente en los conflictos que tomaron la forma de discursos críticos expresados en nuevos arreglos institucionales, (ii) identificar actores cuyos roles o posiciones fueron consideradas significativas en el área, (iii) buscar diferentes tipos de actores cuyas perspectivas y posiciones diferían, (iv) examinar registros de prensa de los desarrollos de política (tales registros obviamente influyen la manera en que el público ve el tema –pues los periodistas *traducen* el tema de lenguaje burocrático o técnico para hacerlo accesible a la audiencia- pero también tienden a identificar actores clave), y (v) rastrear el desarrollo de los discursos en el tiempo –particularmente cuando estos encontraban formas institucionales.

Por último, el análisis por el paradigma utiliza la reconstrucción histórica para relevar una estructura analítica con “precondiciones históricas” y rastros de cambios en valores, creencias y modelos de política en un periodo extenso de tiempo, pues “Estos factores constituyen el medio cognitivo y socio-histórico dentro del cual las instituciones son creadas y funcionan; los eventos están arraigados en estos contextos” (Carson et al., 2010: 19).

Limitaciones de los discursos de los paradigmas de políticas públicas.

Una gran limitación es la inconsistencia entre lo declarado por los actores y lo que puede ser empíricamente probado en su comportamiento o en las políticas que se siguen. Dejamos constancia de esta primera limitación.

Un segundo problema que se nos presentó es que no todos los paradigmas son igualmente coherentes. Todos ellos (como las teorías) contienen inconsistencias e incompatibilidades entre algunos de sus elementos constituyentes. Estas pueden estar enraizadas en los intereses de los actores, en las limitaciones naturales de la racionalidad humana construida o la falta de correspondencia con la realidad.

Lógica de presentación de los capítulos y categorías de análisis.

La premisa detrás de este trabajo es que la Metrovía representa un cambio sustancial en el subsistema de políticas de transporte público de la ciudad. Por lo tanto, para ilustrar y analizar este cambio, hemos considerado conveniente separar en dos momentos la exposición del caso.

El siguiente capítulo narra la conformación y crisis del paradigma tradicional de transporte, así como algunas de las políticas que se implementaron visto su cuestionamiento *vis-avis* las nuevas demandas y preocupaciones de las autoridades de la ciudad. En este recuento, que va desde los inicios de la transportación pública en 1922 hasta mediados de los 90, se relievan los elementos que servirán para definir los seis sub-complejos de la estructura del paradigma de transporte tradicional.

En un segundo momento, el capítulo IV analiza la aparición de un nuevo paradigma, el de la movilidad sustentable. En este capítulo pasamos revista a los discursos sobre la regeneración urbana, el modelo de las fundaciones, la descentralización y el instrumento *BRT* que servirán para identificar y develar los elementos que se corresponden con las categorías analíticas propuestas.

Finalmente, el capítulo V presenta un recuento de lo expuesto y la discusión teórica del caso. Cerramos con algunas conclusiones y consideraciones intempestivas *al vuelo*.

CAPÍTULO III

MIRANDO POR EL RETROVISOR

Este capítulo busca ilustrar el nacimiento, formación y consolidación del sistema convencional de buses que tradicionalmente han provisto y proveen el servicio de transporte público en Guayaquil para analizar el paradigma de transporte tradicional que se desarrolla en este lapso.

El periodo que cubre la revisión histórica que presentamos va desde los inicios de la transportación pública en la ciudad (1922 con el primer bus) hasta finales de la década de los noventa, cuando se agudiza la “crisis” y se evidencia la emergencia de un paradigma diferente. Sin ser una revisión cronológica exhaustiva, se encuentran aquí los antecedentes e hitos que consideramos relevantes para sostener la conformación de un paradigma “tradicional” que ha enmarcado las políticas en el ámbito del transporte público.

La primera parte de este capítulo reseña el pasado férreo de la ciudad, así como el apareamiento de los primeros buses, colectivos y busetas, y caracteriza el sistema de transporte público en la ciudad que mantiene plena vigencia hoy. La segunda parte de este capítulo se centra en el transporte público de la ciudad en tanto problema, su aparición, marco institucional y legal, y la relación entre planificación urbana y transporte público. La tercera parte expone dos iniciativas que retratan dos políticas inconclusas y fallidas del sector: el plan de tren urbano en 1986 y el episodio de los “articulados” en 1991.

Conformación del sistema de transporte público convencional.

Guayaquil: crecimiento demográfico y expansión urbana.

El surgimiento de los diversos medios de transporte público de pasajeros tiene un correlato en el crecimiento demográfico trepidante de la ciudad. La tabla 2 nos muestra que el crecimiento de la población urbana ha sido sostenido en el tiempo: entre 1950 y 1962 la población casi se duplicó, mientras que entre 1950 y 1982 creció 4,63 veces, con una tasa de crecimiento promedio de 3,63%, y entre 1982 y 1990 lo hizo con una tasa de 2.87%, llegando a superar el millón y medio de habitantes. Asimismo, el peso

poblacional de la ciudad ha ido en aumento, llegando a representar un 15% de la población nacional total hacia 1990. Pese a que la tasa de crecimiento se ha ido reduciendo en los últimos años, los números absolutos y dicha tasa seguían siendo altos hasta el 2001.

Tabla 2. Evolución histórica de la población en áreas seleccionadas 1950-2001.

POBLACIÓN		PROVINCIA DEL GUAYAS		CANTON GUAYAQUIL			CIUDAD DE GUAYAQUIL			
AÑOS	NCNAL.	POBLAC.	% NNAL.	POBLAC.	% NNAL.	PROV.	POBLAC.	% NNAL.	PROV.	% CANTON
1950	3,202,757	582,144	18.18	331,942	10.36	57.02	258,996	8.09	44.49	78.02
1962	4,556,585	979,223	21.49	567,895	12.46	57.99	510,804	11.21	52.16	89.95
1974	6,521,710	1,512,333	23.19	907,113	13.91	59.98	823,219	12.62	54.43	90.75
1982	8,138,974	2,038,454	25.05	1,328,005	16.32	65.15	1,199,344	14.74	58.84	90.31
1990	9,648,189	2,515,146	26.07	1,570,396	16.28	62.44	1,508,444	15.63	59.97	96.06
2001	12,156,608	3,309,034	27.22	2,039,789	16.78	61.64	1,985,379	16.33	60.00	97.33

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC, Censos de Población y Vivienda.

Elaboración: DPLANG, Departamento de Planes y Proyectos Estratégicos (Unidad de Economía Urbana), tomado de PRTM, 2004⁴⁴

Concomitante al aumento poblacional, la ciudad se ha expandido. La tabla 3 muestra la evolución del área urbana de Guayaquil. Según estas cifras, en el lapso de 60 años la población creció 13,23 veces, al tiempo que el área urbana lo hizo en 21,5 veces. Estas cifras muestran (i) un crecimiento desproporcionado del área urbana y mercados especulativos del suelo urbano⁴⁵, (ii) una ocupación desequilibrada del suelo urbano en la ciudad con densidades muy bajas en barrios residenciales, y (iii) gran concentración

⁴⁴ NOTAS

1. Los Censos de 1962 y 1982 incluyen estimaciones de población, a nivel nacional, de los lugares donde no se pudo realizar el empadronamiento.
2. En el Censo de 1990 no incluye la población, a nivel nacional, de lugares no censados.
3. Para el Censo de 1990 se excluye del Cantón Guayaquil las poblaciones de Balao, Durán y Playas al constituirse en cantones.
4. En la población de la ciudad Guayaquil del Censo de 1990, no consta la de las ex-cabeceras parroquiales de Pascuales y Chongón, mientras que para el Censo del 2001 si consta, puesto que a partir de Diciembre de 1991 forman parte de la ciudad al ampliarse los límites urbanos.

⁴⁵ Para mayor información sobre el proceso urbano y el mercado de suelo de la urbe, ver Rojas y Villavicencio (1988), Rojas *et al.* (1989).

en viviendas de estratos medios bajos. Estos altos niveles de crecimiento poblacional y de superficie urbana por sobre las necesidades dificultan la planificación y las capacidades financieras de las instituciones responsables, incluyendo la dotación apropiada de servicios urbanos como el transporte público (Olaya y Villavicencio, 1995; Rojas y Villavicencio, 1988).

Tabla 3. Expansión de la superficie urbana de Guayaquil 1930-2001.

Año	Área (has.)	Población	Tasa de crecimiento poblacional	Densidad promedio (hab/has)
1930	593	116047		196
1950	1100	258966	7,3%	236
1962	2200	507000	5,9%	236
1974	4658	814064	4,5%	174
1982	8481	1175276	3,0%	138
1990	12750	1536155	3,1%	120
2001	17284	1985379	3,0%	115

Fuente: Tomado de Allan (2010) (Fuentes: Menéndez (1986), PNUD (2004a) y SIISE)

El crecimiento urbano y poblacional sumado a las etapas de desarrollo económico de la urbe, son elementos que explican la configuración del sistema convencional de buses cuyos antecedentes históricos exponemos a continuación.

Ferrocarriles, Carros Urbanos y Tranvías (finales del s. XIX a 1950)⁴⁶.

Los orígenes de la transportación pública en la ciudad nos remontan a 1866 cuando el “Ómnibus del Salado” ofrecía un servicio de transportación con fines meramente recreativos. Posteriormente, en 1873, la Empresa del Salado de Ignacio Rivadeneira inauguró una línea férrea a tracción animal a lo largo de la Av. 9 de octubre, constituyéndose en la primera de la ciudad. Luego, en 1881, el Municipio contrató el

⁴⁶Hemos circunscrito varios acápites de este capítulo a un periodo temporal o etapa entre paréntesis. Esta delimitación, aunque muy útil por motivos de exposición, análisis y organización, no implica que se trate de periodos claramente definidos. De hecho, el contenido de los acápites refiere a procesos que se intercalan en el tiempo y cuyos límites son referenciales.

servicio de transporte con la “Empresa de Carros Urbanos”, que consistía en tranvías tirados por mulas. Dos años después, se fundó la “S.A. Empresa de Carros Urbanos”, el 20 de noviembre de 1883, perteneciente a banqueros y exportadores agrícolas. Ésta empresa compró las líneas que operaba la “Empresa de Carros Urbanos” y abrió otras. Para 1900 la “S. A. Empresa de Carros Urbanos” tenía 17 rutas tranviarias y en 1909 decidió utilizar por primera vez propulsión a vapor en algunas de sus vías (Morrison, 2008; García y Villavicencio, 1993; Rojas y Villavicencio, 1988).

Posteriormente, la Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica (ELFE), fundada en 1904, inauguró el tranvía eléctrico el 15 de enero de 1910, con carros traídos desde Bélgica. Las tres líneas implementadas ese mismo año formaron la red básica del sistema de tranvías eléctricos de la ciudad por los siguientes cuatro decenios. Como consecuencia de la llegada de los tranvías eléctricos, la “S. A. Empresa de Carros Urbanos” cerró algunas de sus líneas a tracción animal. Para 1933, el World Survey of Foreign Railways reportó “24 carros eléctricos de pasajeros y 5 carros de carga corriendo sobre 16 km de vías en Guayaquil” (Morrison, 1998: sn), mientras otro artículo de 1946 señala que existían para ese entonces “14.7 km de vías en dos líneas ‘Eloy Alfaro’ y ‘American Park’” (ídem). Debido a la competencia que generaron los tranvías eléctricos, la “S. A. Empresa de Carros Urbanos” quebró en el año 1937, desapareciendo entonces de la ciudad los tranvías tirados por caballos y las locomotoras. Finalmente, factores como la nueva competencia que representó el autobús llegado en 1922 a la ciudad, una menor demanda del servicio, la ausencia de reinversión en el sector, y la crisis de los 20 (que golpeó fuertemente al sector agroexportador) abonaron a la liquidación de la Empresa de Tranvías Eléctricos en 1950. Con ello llega a su fin el periodo férreo del transporte público de pasajeros en Guayaquil (García y Villavicencio, 1993; Morrison, 2008; Villavicencio, 1989)⁴⁷.

Buses, colectivos y busetas (1922-1975).

⁴⁷ Para una reseña más detallada de los ferrocarriles en Guayaquil, ver Morrison (2008).

Rodolfo Baquerizo Moreno fue quien trajo los primeros buses a la ciudad, para la inauguración del “American Park⁴⁸” en 1922. Estos autobuses podían acomodar hasta 30 pasajeros sentados con una tarifa de cinco centavos. Siete años después, en 1929, Baquerizo creó la primera empresa de autobuses con tarifa de diez centavos. A partir de entonces, las ventajas comparativas de invertir en este sistema de transporte -requería menos financiamiento y ofrecía mayor cobertura que otros sistemas como el tren o tranvías-, y la consolidación de los nuevos asentamientos populares al sur de la ciudad - con vías rellenas de cascajo- fueron determinantes para su expansión inicial. El sistema de buses logró gran crecimiento en la década de los 40 y para 1950 éste operaba 9 líneas utilizando 145 unidades de buses, como muestra la tabla 4. En ella también vemos que, pese al importante crecimiento que tiene este sistema hasta 1960, en adelante se produce un estancamiento y reducción de su flota. García y Villavicencio (1993) anotan que a inicios de los 90 “podemos advertir prácticamente su desaparición” (p. 15).

En 1947 se celebró por primera vez en Ecuador el Campeonato Sudamericano de Fútbol, y a propósito de este evento rodaron por primera vez los colectivos en el país, vehículos que acomodaban hasta seis personas y cuyo precio era un sucre. Con la creciente demanda de transportación pública se adaptaron a los diferentes chasis carrocerías que permitían transportar hasta 16 personas. Por su tarifa más alta (que recién en 1976 se iguala a la de los buses), su creciente capacidad para transportar pasajeros, y su mejor rendimiento económico (que permitía la reinversión), el sistema de colectivos creció mucho más rápido que el de buses. La tabla 4 nos muestra que, para el periodo que va entre 1950 y 1970 los colectivos crecieron en un 395% mientras los buses lo hicieron sólo en un 108%.

⁴⁸ El “American Park” fue un balneario y centro de diversiones situado al margen del estero Salado, creado en 1922 por Rodolfo Baquerizo Moreno (Pérez Pimentel, s/f).

Tabla 4. Buses y colectivos de transporte urbano de Guayaquil 1950-1970.

Años	Número de unidades		Valor del pasaje (en sucres)	
	BUS	COLECTIVO	BUS	COLECTIVO
1950	145	141	\$ 0,20	\$ 1,00
1951	146	141	\$ 0,20	\$ 1,00
1954	202	272	\$ 0,20	\$ 1,00
1955	202	341	\$ 0,20	\$ 1,00
1956	201	341	\$ 0,40	\$ 1,00
1957	187	339	\$ 0,40	\$ 1,00
1958	206	341	\$ 0,40	\$ 1,00
1959	186	369	\$ 0,40	\$ 1,00
1960	312	393	\$ 0,40	\$ 1,00
1961	312	402	\$ 0,40	\$ 1,00
1962	312	454	\$ 0,40	\$ 1,00
1963	312	471	\$ 0,40	\$ 1,00
1964	290	470	\$ 0,40	\$ 1,00
1965	290	448	\$ 0,40	\$ 1,00
1966	289	448	\$ 0,40	\$ 1,00
1967	290	459	\$ 0,40	\$ 1,00
1968	293	498	\$ 0,40	\$ 1,00
1969	286	659	\$ 0,60	\$ 1,00
1970	302	698	\$ 0,60	\$ 1,00

Fuente: García y Villavicencio, 1993: 69.

Durante la década de los 50, Guayaquil vivió una “revitalización” económica con el auge bananero (1950-1965) que tuvo repercusiones importantes en el sector de la construcción y el sistema financiero. En esta década se produjo la expansión de la ciudad, aumentó la densidad del tugurio central, y se establecieron nuevas urbanizaciones al norte -como Urdesa, Miraflores y Los Ceibos para estratos más altos- y asentamientos al sudoeste -que albergaban sectores de menores ingresos-. La duplicación de la población y del área urbana entre 1950 y 1962 es una muestra de este crecimiento demográfico y de la planta urbana (ver tabla 3). Al respecto, García y

Villavicencio (1993) anotan que estos nuevos asentamientos son fundamentales para entender la creciente demanda por transportación en tanto

En la década de los 50 comienzan a distinguirse claramente las áreas de residencia popular, los lugares de trabajo y las superficies destinadas a otros usos del suelo. El suburbio del sudoeste, al convertirse en una “zona dormitorio”, distante de las zonas productivas, plantea los primeros problemas a la transportación urbana. (1993: 18).

Posteriormente, durante la “etapa de desarrollo industrial” (1960-1980), se instalaron plantas y empresas principalmente en las avenidas Carlos Julio Arosemena, 25 de Julio y Vía a Daule, lo que contribuyó a la densificación del suburbio oeste y de otros asentamientos al norte de la ciudad como Mapasingue y la Prosperina. Al mismo tiempo se construían nuevas urbanizaciones para la clase media como las ciudadelas Nueve de Octubre y Atarazana, financiadas por el Estado. Todo este crecimiento demográfico fue aumentando también la demanda de transporte (Rojas y Villavicencio, 1988).

En 1962 surgieron las primeras formas asociativas de los transportistas por medio de cooperativas. Este es el momento de nacimiento de la organización base del transporte público de Guayaquil, que se mantenido hasta nuestros días. Por lo general, se organizaban legalmente como cooperativas de provisión de transporte urbano o cooperativas de ahorro y crédito, cada cual con un recorrido o ruta. (García y Villavicencio, 1993; Olaya y Villavicencio, 1995). Las cooperativas de ahorro y crédito otorgaron el financiamiento para comprar los vehículos mediante “garantías y avales del Banco de Cooperativas, así como de préstamos a interés subsidiados” (Villavicencio, 1989:14).

Desde 1972, en el marco de la explotación petrolera, se produjo un crecimiento económico sin precedentes en el Ecuador, lo que se tradujo en un boom de la construcción. En esta década, Guayaquil experimenta: (i) un proceso de renovación urbana del casco central donde aparecen edificios de gran altura, (ii) un impulso en la construcción de programas residenciales en la ciudad, como Las Acacias, La Pradera, La Floresta, Los Sauces, etc, (iii) un gran flujo de migración interna a la ciudad, y (iv) la expansión generalizada de la urbe, por la vía Daule y Salinas al norte, con los Guasmos al sur y con el crecimiento de Durán al este. Guayaquil se inaugura como ciudad metropolitana, hasta llegar a colindar con Durán y los cantones de Samborondón y

Daule (García y Villavicencio, 1993). Entre 1974 y 1982, la superficie de la ciudad casi se duplicó y la población crecía al 4,5%. En este escenario de creciente demanda aparece la “buseta”.

Buseta es el nombre que se dio a las furgonetas que inicialmente fueron camionetas pick-up con una caseta. Este tipo de vehículo, pese a que su tarifa era dos veces la del colectivo (2 sucres), realizaba recorridos más directos, en especial en áreas de nuevos asentamientos urbanos, respondiendo a la creciente demanda de dichos sectores. Debido a su alta rentabilidad, hubo gran proliferación de estos vehículos, y en 1972, aparecieron cooperativas de furgonetas. Con una tarifa más alta (5 sucres) y costos menores por el uso de diésel, los transportistas aumentaron su flota con vehículos de mayor capacidad, y hacia 1975 había en la ciudad 27 rutas de busetas. El servicio respondió a una gran demanda insatisfecha de transporte en la ciudad⁴⁹ pero su crecimiento también produjo problemas como al aumento de la congestión y la contaminación ambiental. Por aquello, el Consejo Nacional de Tránsito (CNT) prohibió el 24 de octubre de 1984 la creación de nuevas cooperativas de busetas. En 1985 su red constituía el 32.4% del sistema del transporte público constituyéndose en la modalidad de mayor rentabilidad (García y Villavicencio, 1993).

Además de estos tres tipos de vehículos (buses, colectivos y busetas), la oferta del transporte público de la ciudad se nutre de taxis, transporte institucional y escolar, y otras *modalidades informales*⁵⁰ que están por fuera del análisis.

Los vehículos como parte del paisaje urbano.

Durante la etapa petrolera se produjo el aumento acelerado del parque automotor privado, favorecido por el ensamblaje de automotores en el país que se inaugura en los

⁴⁹ Cabrera (1982) reporta que “la Comisión de Tránsito del Guayas, estudió un nuevo tipo de transporte en un vehículo que se denominó “Busetas” de hasta 22 asientos de capacidad, para transportar pasajeros sólo sentados, y emitió un reglamento para normalizar este nuevo tipo de transporte. El servicio de busetas ha dado excelentes resultados, y tratamos de que poco a poco las furgonetas y camionetas, que aun quedan, vayan desapareciendo y que todos se agrupen legalmente, con permisos de operación y ajustados al reglamento” (s/n).

⁵⁰ Las *modalidades informales* de provisión del servicio de transporte, que no entran bajo ninguna de las categorías anteriores. Por ejemplo, en mercados de víveres, supermercados o grandes centros comerciales se podían encontrar vehículos privados que brindaban servicio de transporte de pasajeros y carga. Asimismo, en muchos barrios son propietarios de carros privados los que transportan a sus vecinos al centro de la ciudad o a sitios de gran afluencia, por una tarifa negociada.

años 80. La tabla 5 muestra dicho crecimiento para el cantón Guayaquil, clasificado por tipo de vehículo entre los años 1965 y 1989. Podemos apreciar que el parque automotor global se multiplicó por 7,1 en esos 24 años, lo que da cuenta del ritmo acelerado de motorización. En ese mismo periodo, cuando el número de automóviles se multiplicó por 23, los buses sólo lo hicieron 2.5 veces y los microbuses (busetas) 3.9 veces; esto ilustra la brecha que ha existido históricamente entre el crecimiento del parque automotor privado y de servicio público. Es necesario anotar, adicionalmente, que las estadísticas presentan el parque automotor clasificado por tipo de vehículo y no de servicio, siendo imposible saber si la cantidad total de buses y microbuses reportados sirven al transporte público de pasajeros dentro de la ciudad, o alguna otra actividad como el transporte intercantonal e interprovincial. Sin embargo, lo que sí permiten los números es confirmar de manera inequívoca la acelerada motorización de la ciudad.

**Tabla 5. Parque automotor del Cantón Guayaquil clasificado por vehículo
1965-1989.**

Año	Bus	Microbús	Automóvil *	Camioneta	Otros	Total
1965	290	479	1642	-	-	12630
1966	290	478	1977	-	-	15129
1967	290	484	2093	-	-	17138
1968	290	492	3301	-	-	18383
1969	295	494	2387	-	-	19961
1970	296	632	2072	-	-	29871
1971	296	652	2427	-	-	23677
1972	296	652	2228	-	-	26624
1973	296	652	2465	-	-	28850
1974	288	652	2728	-	-	29494
1975	261	696	15697	13002	4624	34280
1976	263	738	15590	14087	7692	35370
1977	228	771	19179	18751	6631	45560
1978	531	932	22157	23157	6346	53258
1979	547	908	23439	24199	6702	55795
1980	534	903	25680	25956	7072	60145
1981	587	1089	31663	32646	9090	75075
1982	639	1284	32340	34038	10170	78471
1983	636	1607	32824	34297	10947	80311
1984	652	1905	34285	34666	12151	83659
1985	733	2889	35276	33561	13950	86409
1986	892	2907	37327	34963	16047	92136
1987	967	2726	36826	33826	16752	91097
1988	1004	2601	38403	33423	27067	102498
1989	1028	2347	40382	33603	26088	103538

*La información para los años 1965 a 1974 corresponde sólo a taxis. Desde 1975 se consideran a los automóviles en general, esto es, vehículos privados y taxis.

Fuente: García y Villavicencio, 1993 con base a estadísticas CTG

Paralelamente a esta acelerada motorización y al crecimiento de la ciudad –en población y extensión-, se fue configurando un sistema vial urbano condicionado por: (i) los límites naturales de la ciudad: el río Guayas al este y el Cerro del Carmen al norte, (ii) la demanda de transporte constituida principalmente por los asentamientos informales, (iii) la base de trazado urbano de damero⁵¹, y (iv) el diseño semi-estrellado alargado de la urbe, que hace que la comunicación entre las zonas sur y oeste (principalmente viviendas) y la zona norte (vivienda e industrial) no pueda realizarse sin pasar por el centro de la ciudad (García y Villavicencio, 1993).

Este crecimiento vial se dio en un marco de prioridad del carro sobre el peatón. Como Gordon (2012) lo señala para el caso de Quito, dicha jerarquía se puede evidenciar en las primeras regulaciones del tránsito para Guayaquil. El artículo 7 del primer reglamento de la CTG expedido en 1948 reproducido por medios de prensa estipulaba lo siguiente

Queda terminantemente prohibidos los juegos en la vía pública, portales y aceras. En el caso de que fueran menores de DIEZ AÑOS, los que infringieren esta disposición, LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE se aplicará a SUS PADRES o GUARDADORES (Valencia, 2012: 83, mayúsculas en el original).

En esa misma línea, Cabrera observa que, “se ha conocido que los peatones provocan la mayoría de los accidentes de tránsito o sea se ha comprobado que esto es motivado por la falta de adaptación al medio, por la falta de una adecuada Educación Vial” (1976: 19).

Nacimiento y consolidación del sistema convencional de buses (1922- década de los 80).

Tradicionalmente, los transportistas se encontraban organizados bajo la figura de cooperativa de transporte, constituyendo grupos de propietarios de vehículos que operaban una o más *líneas* o rutas determinadas para brindar sus servicios. En su conjunto, este servicio era ofrecido por una multiplicidad de proveedores privados cuya rentabilidad se basaba en el número de pasajeros que transportaban. Este sistema *a*

⁵¹ Damero o trazado ortogonal es la base del régimen urbanístico de la América Hispana colonial. Se basa en un trazado que simula una cuadrícula a manera de una tabla de ajedrez, en la que las cuadradas se trazan a partir de una plaza central.

destajo operaba mediante un acuerdo, generalmente informal, entre el controlador (cobrador) y el chofer que operaban una unidad, no necesariamente de su propiedad, y cobraban una porción variable de los ingresos diarios que percibían (ya sea un excedente sobre una base o un porcentaje de los pasajes cobrados). Esta atomización condujo a que en el servicio primaran criterios de “sobrevivencia, casi de informalidad⁵²” en el sector (Villavicencio, 1989: 52). Históricamente, los controles sobre la forma en la que dichas rutas o líneas se administran han sido casi inexistentes (Chauvin, 2006).

El parque automotor que forma la oferta de transporte público es heterogéneo en cuanto al tipo de vehículos. Como ya hemos mencionado, a los buses, taxis, busetas y colectivos que forman el grueso de esta oferta se deben añadir otros tipos de unidades privadas que prestan servicios de transporte de manera informal. Además, vehículos como las *furgorutas* y las *busetas selectivos* se distinguen de los otros por criterios subjetivos de sus propietarios que, con el aval de la Comisión de Tránsito del Guayas (en adelante CTG), mantienen tarifas diferenciadas que varían de acuerdo a servicios complementarios. Servicios como aire acondicionado o televisión a bordo podían incrementar el costo del pasaje, de acuerdo a categorías como *selectivo* o *full equipo* (Olaya y Villavicencio, 1995). Para Villavicencio (1988), esta diferenciación es “reflejo de la deficiente organización (del sector)” (p. 31, paréntesis añadido).

Otra característica de la oferta de este sistema de transporte público urbano es el uso de vehículos de baja capacidad. En 1986 se reportó un promedio de 38,7 asientos en los colectivos, 37,4 en los buses y 29,4 en las busetas. Mientras que un 56.3% del parque automotor de servicio público tenía entre 30 y 50 asientos, el 41,1% contaba con 24 asientos y tan sólo un 2,1% poseía entre 56 y 60 asientos. En este contexto, el colectivo era el tipo de vehículo de mayor capacidad de transportación, cuyo parque constituía el 51,8% del total de unidades y servía al 54,9% de los pasajeros. Esta baja capacidad de las unidades se evidenciaba especialmente en la aglomeración de pasajeros que sucedía constantemente durante las horas de máxima demanda. García y Villavicencio (1993) sostienen que “el sector no ha aceptado la necesidad de introducir

⁵² “Aun en los empresarios que tienen más de una unidad el criterio es que la vieja unidad sirve para vivir, mientras que la nueva produce para amortizarse” (Villavicencio, 1989: 51).

unidades modernas de transportación que permita el servicio a usuarios sólo sentados” (p. 38). De hecho, la renovación del parque automotor privilegió unidades de menor capacidad como las busetas. Los autores arguyen que es imposible obtener utilidades en base a los asientos disponibles, lo que obliga a los transportistas a llevar pasajeros de pie⁵³. Esta utilización intensiva de cada unidad que se verifica en Guayaquil es un patrón común a otras ciudades; Gordon (2012) y Chauvin (2006) describen una situación similar en el caso de Quito.

Los horarios, extensión y duración de los recorridos, así como el número de unidades disponibles, son variables en cada modalidad. A inicios de la década de los 90, las busetas, buses y colectivos laboraban casi 15 horas por día en una sola jornada. La extensión y duración de los recorridos diferían más: mientras los buses recorrían entre 30 y 40 km. por día en un rango de 90-150 minutos, los colectivos cubrían 20-30 km. en 80-140 minutos y las buseta 10-20 km. en un periodo entre 40 y 80 minutos (García y Villavicencio, 1993; Villavicencio 1988).

La velocidad de los vehículos en el sistema era discontinua y baja. La pobre rentabilidad en horas de poca demanda obligaba a reducir el número de viajes en cada ruta, haciendo que la velocidad de circulación no sea óptima. En cambio, en horas de mayor demanda la frecuencia de salidas era mayor provocando congestión, y las unidades pertenecientes a líneas fuertemente consolidadas transportan hasta dos veces más pasajeros que el número de asientos que tenían disponible. El exceso de pasajeros reportado en 1986 fue de 196% en buses, 312% en colectivos y 181% en busetas. (García y Villavicencio, 1993).

La competencia entre líneas por transportar un número mayor de pasajeros para mejorar las ganancias contribuyó a que el sistema de transporte de buses y colectivos aumente el número de recorridos (líneas) y reduzca su parque automotor. Las busetas fueron aumentado sus unidades y sus líneas absorbieron parte del recorrido de las dos modalidades anteriores (buses y colectivos). Esta búsqueda de mayores márgenes de

⁵³“Debido a la reducción de la oferta y crecimiento de la demanda generado por el crecimiento poblacional es cada vez más fastidioso este servicio, particularmente en las horas punta: donde podrían ir de pie no mas de ocho personas, los vehículos “se descubren” una capacidad de hasta 25 pasajeros de pie, lo que vuelve imposible el acceso a la puerta y obliga a veces a los viajeros a utilizar ventanas del vehículo para salir de él” (García y Villavicencio, 1993: 45).

rentabilidad ocasionó además que las cooperativas distribuyan sus unidades en rutas más rentables, busquen nuevos recorridos o superpongan líneas (García y Villavicencio, 1993)⁵⁴.

Por todo lo mencionado, generalmente el servicio prestado por el sistema convencional de buses es lento, incómodo e inseguro. Las críticas más generalizadas de los usuarios y la opinión pública en general hacían referencia: a (i) el tiempo de los viajes, (ii) el número de personas en espera en horas pico, y (iii) el exceso de pasajeros viajando por unidad en esas horas.

Adicionalmente, Olaya y Villavicencio (1995) señalan que en 1992 dos tercios del parque automotor provincial tenían más de 15 años⁵⁵. La vetustez y la obsolescencia de las unidades generaban mayores costos de gastos y reparaciones y de contaminación ambiental.

Respecto al consumo de combustible, en 1985 el 52.8% del total de la flota de transporte público utilizaba gasolina y el 47.8% diesel. Específicamente, el 86,3% de los autobuses, el 15,6% de las busetas y el 64% de los colectivos funcionan con gasolina y el parque restante utilizaba diesel (ídem). Es importante añadir que los combustibles utilizados en estas décadas poseían altos niveles de plomo y que, por lo general los vehículos no estaban equipados con reductores de emisiones (Olaya y Villavicencio, 1995).

Una de las dificultades de retratar este sistema de buses yace en la calidad de las estadísticas y la información disponible. Según cifras de su investigación, García y Villavicencio (1993) en 1986 el parque automotor público en servicio activo estaba compuesto por 1899 vehículos, pero en cifras oficiales (de la CTG) se reportaban 3622 para este sector, habiendo una diferencia de 191% entre ambos registros. Esta exorbitante brecha se explica porque las cifras de la CTG incluyen a buses y colectivos pertenecientes al Estado y al sector privado, no siendo posible su desagregación. Además, existe una sobrestimación en el registro de las estadísticas de la CTG pues

⁵⁴ El estudio de García y Villavicencio (1993) señala que si una línea o ruta no resultaba rentable, debido a la baja demanda, “se la abandona o se crea otra con la totalidad de sus unidades o con una parte de ellas” (p.43); debido a que “no todas tienen la misma rentabilidad, el transportista tiende a abandonar las “líneas malas” (ídem).

⁵⁵ Villavicencio (1988) dice que pese a que la CTG regulaba que la vida útil de un automotor de servicio público no sea mayor de 12 años, ésta regulación como tantas otras “no se cumple” (p. 41).

hasta 1986 éstas no daban de baja a las unidades fuera de servicio. Frente a esto, la mencionada investigación estableció que alrededor del 30% del parque automotor público no funcionaba habitualmente, por diversas razones, presunción corroborada por documentos posteriores de la CTG⁵⁶. Otra de las dificultades observadas en el trabajo con los datos se refiere a que los recorridos señalados por la CTG y los recorridos efectivos de los vehículos distan de ser los mismos⁵⁷. Este no es sino un rasgo más de la desorganización con la que opera el sistema convencional de buses en la ciudad.

En resumen, tradicionalmente la transportación pública se caracterizó por (i) tener una estructura organizativa “artesanal” y atomizada, (ii) contar con un parque automotor harto heterogéneo (en términos de vehículos y tarifas) sin regulaciones claras y con altos niveles de vetustez, (iii) el uso de vehículos de baja capacidad de pasajeros, (iv) la inestabilidad y variabilidad de horarios, extensión y duración de los recorridos, (v) una prestación del servicio en base a la demanda de pasajeros, (vi) una baja calidad del servicio y, (vii) un bajo nivel de innovación tecnológica.

Un problema en la ciudad: la *crisis del transporte*.

Los diferentes estudios y diagnósticos realizados sobre el sistema de transporte público de la ciudad acuerdan sobre el surgimiento de un “problema de transporte público” en la década de los 70.

Cabrera (1976) reseña como dificultades del sistema: (i) un alto índice de accidentes provocados por estos vehículos de transporte, (ii) la existencia de operadores “groseros” que manejan irresponsablemente, (iii) el mantenimiento de rutas extensas con muchos giros y paradas que ocasionan una baja eficiencia operacional, (iv) que la mayoría de vehículos está en malas condiciones, (v) la existencia de una competencia desleal entre líneas, (vi) la rivalidad entre cooperativas de transporte público, que genera congestionamiento y altos costos (derivados de los accidentes de tránsito y la pérdida de tiempo), y finalmente, como consecuencia de los anteriores, (vii) que los usuarios están “resentidos” con las autoridades y los operadores del servicio. El autor

⁵⁶ Cabrera (1976), Director de la División de Ingeniería de Tránsito, reconoce esta distorsión.

⁵⁷ García y Villavicencio (1993) reportan que en el transcurso de su investigación, al entrevistar a choferes de la misma línea, éstos no pudieron proporcionar la misma ruta ni kilometraje de sus recorridos.

alerta en 1976 que “el mayor problema es el déficit de asientos en las horas de mayor demanda” (p. 7)

En los 80, el problema del transporte público se concebía como una cuestión de capacidad y calidad vial, como lo ilustra Cabrera:

¿En qué consiste el problema del tránsito? Se podría decir que el problema del tránsito consiste en la disparidad entre el vehículo moderno y los caminos antiguos, llámese estas calles o carreteras por los que tienen que circular. Aquí podría decir con bastante exactitud lo que dijo un autor de tránsito en algún Congreso, el problema del tránsito y sus consecuencias derivan en que los vehículos del mañana tienen que traficar hoy por caminos construidos ayer (1976: 21).

En este marco, Cabrera asume como una de las causas del problema el aumento de asentamientos informales de los años 70 y el subsecuente aumento de la demanda de transporte.

Acerca del surgimiento del transporte público como problema, Villavicencio arguye que

A partir de la década del 70 en la Formación Social Ecuatoriana, durante la etapa del auge petrolero, adquirió cédula de ciudadanía la crisis del transporte urbano colectivo, pasando de una carencia a ser una problemática. Convirtiéndose en un problema social, concreto y actual dada la estructura de prestación del servicio existente (1988: 9).

En la misma línea, García y Villavicencio ratifican que “es sólo a partir de 1975 cuando el transporte urbano colectivo comienza a convertirse en un problema social concreto, que dura hasta hoy, debido a la estructura misma del servicio” (1993: 21). Por otro lado, a mediados de los 90, Olaya y Villavicencio esgrimen que

Se puede sostener sin problemas metodológicos de verificación, que antes de la fecha mencionada (1972) se daba en la urbe una situación de correspondencia entre el crecimiento de la población y la satisfacción relativa de la demanda por el transporte público urbano colectivo por parte de los operadores existentes (...) posteriormente, la gran diversificación y complejización de las funciones urbanas de Guayaquil y su área de influencia, fueron marcando las falencias y debilidades del sistema de transportación pública sitadino (sic), que colapsaría con la gran crisis urbana de fines de los ochenta, la que produce –a su vez– un descenso vertiginoso y alarmante, del número de unidades que se dedican a la movilización de pasajeros y el aumento de aquellos que especializan y/o diversifican sus actividades (transporte escolar o de personal laboral) en otros menesteres debido, entre otros factores, la reducción de la tasa de utilidad que se dio en el sector (1995: 25).

Además de acordar sobre el momento histórico de su nacimiento, García y Villavicencio (1993) y Villavicencio y Olaya (1995) diagnostican el problema de manera similar: su origen es la organización y la regulación del sector. En 1985, la investigación titulada “Características y funcionamiento del sistema de transporte urbano colectivo de Guayaquil” diagnosticaba al sistema como *irracional y deficiente*, detallando:

Que la irracionalidad que se observa en los diversos aspectos del sistema de transportación afecta al gremio de transportistas, por los elevados costos de operación que reducen cada vez más su rentabilidad, y a los usuarios porque se ven sometidos al incremento constante de la tarifa de un servicio que escapa a las normas de seguridad y comodidad y de duración del viaje a causa del recorrido no planificado de sus rutas.

Que las deficiencias del servicio de transporte urbano se originan en sus relaciones con los organismos institucionales que regulan el tránsito y, principalmente, en la organización del sistema de transportación” (García y Villavicencio, 1993: 11).

Ratifica esta tesis el estudio de Villavicencio y Olaya (1995), que sugiere que

A esto se debe agregar fallas estructurales en la gestión del sistema de transporte urbano colectivo (STUC), así como la presencia escasa del Estado en la actividad, salvo la fijación “política” de las tarifas y al control monopsonico aplicado por los dueños de las unidades en el funcionamiento del sistema (sic) (p. 25).

Entre las causas que proponían para explicar problemas mencionados se destacaban una estructura organizativa deficiente y una precaria regulación de las instituciones del sector. A continuación revisaremos ambas.

Organización intuitiva y artesanal.

Como hemos mencionado antes, las cooperativas son la base organizativa del sistema. Esta estructura, basada en la propiedad individual de las unidades y la remuneración *a destajo* ha provocado una competencia frenética por los pasajeros⁵⁸, accidentes y baja eficiencia. Además, los choferes generalmente trabajan jornadas excesivamente largas y tienen una estabilidad laboral y social precaria⁵⁹ (Chauvin,

⁵⁸ Esta competencia por pasajeros se denomina “la guerra del centavo”, patrón común en las grandes ciudades de la región.

⁵⁹ Al referirse a este aspecto, un representante gremial expresa que “el chofer es un asalariado que no tiene Seguro Social, puesto que prefiere ganar ocho mil sucres, y no ser afiliado, antes que cuatro mil con

2006). Por otro lado, se muestra como una fuerte debilidad de esta estructura el bajo nivel gerencial de las cooperativas en la administración contable, en la planificación del uso, mantenimiento, reparación y adquisición de unidades y en la definición de rutas y recorridos. Al retratar a las cooperativas, Vázquez (1992) sostiene que

La ineficiencia técnica y económica de este sector, demostrada en varios estudios del Instituto Nacional de Energía, solo puede ser sostenida (y por supuesto aprovechadas las pingües ganancias) merced a los bajos precios de los derivados y a través de mantener altas barreras de entrada a las nuevas empresas, lo que permite un control monopólico del mercado y convertirse en un gremio con fuerte capacidad de presión social frente al Estado. Esto le faculta la fijación indirecta de tarifas casi a su arbitrio sin mejorar un servicio incómodo e inseguro (p. 56-57)

De esta forma de organización se deriva, por ejemplo, (i) que la adquisición de unidades dependiera de cada cooperativa, la misma que estaba bajo reglas de intermediación que eran favorables al sector comercial-importador⁶⁰, (ii) que existiese una competencia desmedida por los recorridos más rentables y por los pasajeros entre los proveedores (por la atomización de los proveedores), y (iii) que las organizaciones gremiales lograran concentrar sus esfuerzos frente a las entidades de gobierno en búsqueda de alzas en las tarifas. Éstos últimos han resultado muchas veces en episodios altamente conflictivos.

Históricamente, la regulación del Estado ha sido escasa y, salvo las políticas de fijación de la tarifa y los subsidios directos⁶¹ o a los combustibles, la prestación del servicio ha dependido casi exclusivamente de las cooperativas (Villavicencio, 1989). A continuación presentamos la trama institucional del sistema convencional de buses hasta la aparición de la Metrovía.

afiliación. Existe también lo que se conoce como el “machete”: el chofer se lleva dos o tres mil sucres más, según la línea en perjuicio del transportista” (García y Villavicencio, 1993: 54).

⁶⁰ El Estado al permitir únicamente la importación de chasis y motor para ser ensamblado dentro del país ocasionó que suban los precios y por el rezago tecnológico no se podía contar con unidades de mayor capacidad ni con otro tipo de comodidades (puertas aire comprimido, climatizadas, etc. (Villavicencio, 1988). Además, frente al encarecimiento de los repuestos, el Consejo Nacional de Tránsito (CNT) decidió crear en 1982 una entidad cooperativa con el objetivo de reducir los precios, vía importación directa de repuestos. La estrategia no tuvo éxito pues los fabricantes de repuestos se negaron alegando que ya tenían casas importadoras locales (García y Villavicencio, 1993).

⁶¹ En 1991, durante el gobierno de Rodrigo Borja, se creó un subsidio directo a los dueños de las unidades de servicio popular. Esta medida buscaba compensar al gremio de los transportistas en vista de las medidas económicas del gobierno. Esto generó varias irregularidades y fue el origen de varias pugnas en torno al ajuste del valor del subsidio y los retrasos en el pago del mismo (Chauvin, 2006).

Regulación precaria y entorno legal inefectivo.

El máximo cuerpo legal que normaba el sector del transporte público es la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre (1996), que rige la planificación, regulación y control del transporte terrestre en el Ecuador, incluido el transporte público. Esta Ley señala que el organismo encargado de la planificación del transporte urbano es el Ministerio de Gobierno a través del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (CNTTT), máxima autoridad del transporte terrestre a nivel nacional, a quien correspondía, por ejemplo, la fijación de la tarifa de transporte público.

Por su lado, la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre se encargaba de la ejecución de las políticas y directivas del CNTTT para la planificación, ejecución y control del sector a nivel nacional, con excepción de la provincia del Guayas, que era autónoma. Las funciones y atribuciones de los Consejos Provinciales de Tránsito y Transporte Terrestre y las Jefaturas y Sub-jefaturas que correspondían a Guayaquil eran asumidas por la CTG⁶².

Según su Ley de creación (Proyecto Ley de Emergencia-CTG, 1948), la CTG, fue fundada en 1948 para dar respuesta a: (i) el problema de tránsito configurado por el crecimiento poblacional, la extensión de la ciudad, el incremento de las actividades comerciales y el número creciente de vehículos a motor, (ii) la falta de una reglamentación y mayor vigilancia del tránsito frente a las “alarmantes” cifras de accidentes, y (iii) la necesidad de garantizar la vida y la seguridad de los ciudadanos⁶³. Desde su creación, esta institución fue concebida como autónoma y se le otorgó la función de regular y controlar la circulación del transporte terrestre. Es importante notar que dicho carácter autónomo le otorgaba “salvedades” frente al cuerpo legal nacional. Por ejemplo, las reglas y procedimientos para conformación de los Consejos

⁶² Guillermo Arosemena envió en 1947 una carta a su tío el presidente Arosemena sugiriendo la creación de una “División de Tránsito, independiente de guardias civiles y autónoma” (Valencia, 2011: 31). En esta petición se incluía la creación de una entidad similar para Quito que fue omitida en el decreto del año siguiente. Allan (2010) sugiere que la creación de la CTG y de otras instituciones contemporáneas como la Cámara de Agricultura del Litoral y la Junta de Beneficencia de Guayaquil se pueden entender a partir del poder de una burguesía guayaquileña vinculada al comercio exterior, en especial la exportación bananera, que “empieza a defender intereses locales antes que nacionales” y que dada “la incapacidad de esgrimir un proyecto nacional se refugia en los aparatos de poder local, sobre todo en el Municipio de Guayaquil, desde donde esgrime una ideología regionalista y contrapone un proyecto federalista al centralismo del Estado” (p. 32).

⁶³ Antes de la creación de la CTG el control del transporte terrestre estaba a cargo de la Guardia Civil de la época.

Provinciales de Tránsito y Transporte Terrestre no se aplicaban para la elección del directorio de la CTG. Esta situación de singularidad ha repercutido negativamente en la regulación y control del sector.

A nivel nacional, la conformación CNTTT ha tenido históricamente una representación significativa de los gremios de los transportistas lo que, sumado a la gran capacidad de presión social y movilización de dicho gremio, ha hecho que la regulación sea hartamente difícil. En suma, los transportistas se han convertido en *juez y parte* del sistema⁶⁴ y el organismo (CNTTT) “concebido como una instancia técnica de gestión, ha quedado a merced de un sistema político en el que se imponen los grupos de interés más poderosos” (Chauvin, 2006: 7). A nivel local, esta situación se reproducía pues en el directorio de la CTG constaban representantes de choferes y transportistas urbanos. A finales de los 90, se reportaba que “Algo que nunca ha podido ser erradicado es que hagan parte del directorio políticos y no técnicos, cuando se trata de un organismo que maneja la circulación vehicular y peatonal de la provincia” (Hoy, 1997: s/n). De hecho, hasta 1999 con la aprobación de la Ley Sustitutiva a la Ley de creación de la CTG, la Federación de Transportistas Urbanos del Guayas (FETUG) y la Unión de Cooperativas de Transporte Taxis del Guayas tenían un representante cada uno en los órganos directivos de la CTG.

Es importante señalar que cuando apareció la CTG las primeras líneas urbanas ya estaban establecidas, por lo que su rol fue “legalizar esos recorridos y hacerlos constar en sus archivos” (Villavicencio, 1989: 49). Aún así, la injerencia efectiva de esta institución en la organización del sector del transporte público ha sido escasa e ineficiente. Al referirse a la CTG, Villavicencio escribe:

En definitiva, debemos aceptar que la autoridad competente ha actuado con criterio clientelista, y ha demostrado poca capacidad (sus departamentos técnicos) en el trazado general de la planificación del transporte, a tal punto que hasta la presente fecha, ni siquiera se ha dictado un reglamento que establezca como deben trabajar buses y colectivos en la ciudad, y en él se impongan paraderos, usos de dos puertas en los vehículos, tipos de carrocería, tiempo de vida útil, tamaño, tecnología, erradicar el uso del pito (cornetas), como del

⁶⁴ “Son muy limitadas las acciones que se dan en materia de planificación del transporte público sin contar con la aprobación de los mismos transportistas, que son los que deciden en última instancia” (Villavicencio, 1989: 49).

radio, calificación del personal de servicio y tipo de organización (1989: 49-50).

Esta escasa regulación es reconocida incluso por miembros de la institución como Cabrera (1976), quien sostiene que “cualquier esfuerzo para una planificación diferente (dentro de la CTG) es sepultada por los intereses creados que nunca faltan, y también por la ceguera de las autoridades” (p. 21, paréntesis añadido).

Por otro lado, el marco normativo que regulaba el transporte público hasta la década de los 90 estuvo caracterizado: (i) por tener disposiciones contradictorias e inconsistentes entre normativas, (ii) por la ausencia de un marco jurídico que organice, regule y controle la actividad, (iii) por presentar deficiencias en la determinación de funciones y responsabilidades para cada uno de los organismos que intervienen, y (iv) por la aplicación inadecuada e inefectiva de las normativas (Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, 2008).

Además de este marco regulador inefectivo, se suma a la crisis del transporte deficiencias de planificación local de larga data.

Planificación y ciudad: una relación elusiva.

Hacemos a continuación una breve reseña histórica de la planificación urbana en Guayaquil, periodo donde los diversos intentos de planificación no cuajaron y en los que el transporte público fue un tema ignorado.

Plan for New Guayaquil fue la primera propuesta de planificación de la urbe, desarrollada en 1906. Este plan concebía la ciudad a partir de los preceptos del diseño urbano de los arquitectos “Beaux Arts” con énfasis en la terminal ferroviaria que conectaba Guayaquil y Durán⁶⁵ (Gutiérrez, 1989). “Por motivos que aún no se conocen,

⁶⁵ Después de haber sufrido dos incendios importantes, Uggén reseña que “El 5 de diciembre de 1905, Archer Harman organizó la Compañía del Recreo en la ciudad de Nueva York para comprar 8.000 acres con el mismo nombre que rodeaba el pueblo de Durán. Los planes de Harman eran construir una moderna estación de tren y transformar Durán en una moderna “Nuevo Guayaquil” (Uggén, 2008: 7, traducción propia). Para el efecto se organizó, con la colaboración de la “Société des Architectes diplômés par le Gouvernement”, el concurso de la “New Guayaquil”, que tenía el objetivo de “crear” una nueva ciudad y de paso, incrementar la plusvalía de la inversión realizada mediante la compra de tierras al otro lado del río en Durán. En 1906 se adjudicó el primer premio a Monsieur Berard pero el proyecto nunca fue llevado a cabo. Gutiérrez (1989) afirma que: “el diseño de la “New Guayaquil” era utópico en la conformación urbanística pero viable como negocio económico aunque se desarrolló en época en que el ferrocarril aún no había llegado a Quito y por ende tenía limitadas sus ganancias. Quizás la detonante

este proyecto que más que una idea fantasiosa, tenía objetivos de lucro, nunca se concretó” (Lee y Compte, 1993: 68).

En 1920, con ocasión del centenario de la Revolución de Octubre⁶⁶, la Junta Patriótica del Centenario propuso un plan ambicioso que se enfocaba en el rediseño de la trama urbana y que incluía, entre otras, las siguientes intervenciones: construcción de un parque municipal con un Arco del Triunfo, extensión del muro del malecón, creación del Barrio Obrero y trazado del Parque del Centenario junto con la erección de la Columna de los Próceres de la Independencia. Este plan se implementó parcialmente y sin tomar en cuenta el transporte (Lee y Compte, 1993).

Más de cuarenta años después, en 1967, el arquitecto Rafael Castro propuso el Plan General de Desarrollo Urbano de Guayaquil. En él se anticipaba las áreas de mayor crecimiento en los 70 (suburbios, Guasmos, Isla Trinitaria, norte de la ciudad) y se sugería que el diseño físico-espacial de la ciudad se dividiese en seis distritos, organizados en unidades vecinales y unidades barriales. Este plan no establecía claramente los usos de suelo ni tomaba en cuenta los asentamientos vecinos como Pascuales y Durán (PRTPM, 2004; Lee y Compte, 1993).

El siguiente hito en la historia de la planificación de la ciudad es la ordenanza de Desarrollo Urbano aprobada el 23 de julio de 1969, que reconoce el desarrollo desordenado de la ciudad, su extensión excesiva, la carencia de servicios públicos, la presión demográfica en términos de vivienda, así como la especulación de tierras en la zona central. Esta ordenanza propuso la construcción de edificaciones de propiedad horizontal y declaró a Guayaquil como “centro de desarrollo urbano de emergencia” estableciendo una “Zona de Promoción Inmediata” además de normas de edificación y un régimen especial de medidas de control. Sin embargo, no estuvo acompañada de un Plan de Desarrollo Urbano (Rojas et al., 1989).

denuncia que realizara el Ingeniero G. Thonet en el Congreso en 1909 acerca de la intervención de las capitales extranjeras en el control de la economía básica del Ecuador fuera una de las causales de que el proyecto no tuviera curso. Thonet planteó ‘el peligro político y económico que amenaza al país a causa de las concesiones acordadas a industrias, casas y empresas privadas de origen extranjero’ con altos intereses sobre el capital invertido que iban a inversionistas foráneos (sic)” (p. 264).

⁶⁶ Se refiere a la Revolución del 9 de octubre de 1820, gesta conocida como la Independencia de Guayaquil.

En 1972 se aprobó el Pre-Plan Urbano que propuso dividir la ciudad en ocho distritos. Este plan propone una estructura vial que expande la ciudad que no era factible debido a que “no hay zonificación coherente ni se observa continuidad en la estructura vial” (MIMG-PTMP, 2004: 8). Poco después se propuso el “Esquema de División en Distritos de Planificación y Estructura Vial, 1973-1974”, con la iniciativa de crear siete distritos de planificación y jerarquizar de la vialidad de la ciudad, además de construir una estructura vial de complemento.

Rojas et al. (1989) sostiene que los tres proyectos de planificación mencionados (Plan General Urbano de 1967, Pre-plan General Urbano de 1972 y Esquema de División de Distritos de Planificación y Estructura Vial de 1973-74) sólo llegaron a ser “proyectos de planes”, ya que ninguno de ellos fue concluido ni tuvo vigencia legal u oficial⁶⁷. Sobre ellos, el autor indica que

Técnicamente hablando son incompletos, ya que sus propuestas se basan exclusivamente en propuestas físico-espacialistas referidos principalmente a la conformación de una “Nueva Estructura Urbana” en base a una zonificación dada por los usos del suelo y otros rasgos físicos del entorno y su trazado vial. Indicando que ninguno de éstos englobó en sus planteamientos la dimensión metropolitana y regional (Rojas, 1989. 234-235).

Es recién a partir de 1975, con el Plan de Desarrollo Urbano de Guayaquil, cuando el tema del transporte público urbano es incluido en la planificación municipal, coincidiendo con la etapa de emergencia del problema del transporte. Este plan fue elaborado en mayo de 1975 con el apoyo de las Naciones Unidas, e incluía como parte de sus objetivos específicos “definir una estructura vial” (PRTPM, 2004: 10). Además, contaba con una sección dedicada especialmente al tema de la circulación, en la que se alude directamente al parque automotriz, los accidentes, el tránsito y el transporte urbano colectivo. Respecto al parque automotriz, el documento del Plan señala que

Una ciudad en que existe una correcta relación funcional en los usos del suelo, es necesariamente una ciudad donde no se presentarán los problemas de tránsito que observamos en Guayaquil, donde la actual crisis del tránsito débese fundamentalmente a que al pasar de ciudad mediana a gran metrópoli, el orden urbano funcional se altera. Ya no es Guayaquil la ciudad donde la centralización de la función comercio y servicios no ocasionaban problemas de transporte. Guayaquil llegará

⁶⁷ “Aún cuando existe la ordenanza de Desarrollo Urbano de 1969 ésta no se basa en ningún Plan de Desarrollo Urbano” (Rojas, 1989: 243).

en 1979 a tener 1'000.000 de habitantes, más o menos, y el número de vehículos será de aproximadamente 46.000, o sea habrá un vehículo por cada 22 habitantes. En 1962 en que el número de habitantes fue aproximadamente 510.804 había alrededor de 12.000 vehículos, o sea un vehículo por cada 43 personas (PRTPM, 2004: 11).

Según este plan la *crisis del tránsito urbano* se configura alrededor de los siguientes elementos: (i) el crecimiento urbano y demográfico, (ii) las mayores distancias a recorrer causada por la expansión de la ciudad, (iii) la congestión vehicular en el casco urbano y periferia causado por el aumento de vehículos, (iv) los problemas con el transporte urbano colectivo (en especial el déficit de unidades), (v) el exceso de velocidad y los accidentes de tránsito que se verifican, (vi) el crecimiento desproporcionado del parque automotriz privado⁶⁸ y (vii) la falta de estacionamientos. En relación a este escenario, se postula que

La solución a estos problemas no radica fundamentalmente en el aumento de vías, mejoramiento de los sistemas de control, sino en un reajuste de los usos del suelo urbano y un mejoramiento del sistema de transporte urbano colectivo (*idem*).

El plan sugiere, al igual que otros documentos de la época (Villavicencio, 1986; Cabrera, 1976), la formación una empresa pública de transporte urbano colectivo y la simplificación de las rutas de las líneas existentes. Entre los objetivos y políticas planteadas por este instrumento en relación a la vialidad y el transporte público están:

Propiciar la formación de subcentros urbanos (...) Considerar como prioritarias las vías que unen los subcentros con sus áreas de influencia; las que forman el anillo que unen los subcentros entre sí y las vías radiales que conectan éstas con el centro principal.
Crear vías que eviten el paso innecesario del tránsito de carga por el centro de la ciudad.
Crear un sistema de preferencias para el transporte colectivo que modifique paulatinamente el modelo de transporte actual basado en el vehículo particular individual.
Propiciar la pedestralización de algunas vías que permitan en ciertas áreas de la ciudad una circulación menos riesgosa y más tranquila para los peatones (PRTPM, 2004: 12, énfasis añadido).

⁶⁸ El documento referido señala que “El ‘boom’ petrolero al aliviar la balanza de pagos externos ha originado una orgía automovilística. En los últimos tres años las importaciones de carros en Guayaquil prácticamente se han triplicado. De seguir esta tendencia en corto plazo, el modelo de transporte actual basado en el transporte privado individual tendrá una crisis total” (PRTPM, 2004: 12).

El 23 de diciembre de 1975 fue promulgada en el Registro Oficial la Ordenanza Preventiva-Esquema Urbano de Guayaquil pero el Plan de Desarrollo Urbano nunca fue oficializado.

Como parte del proyecto de las Naciones Unidas que promovió este plan, se preparó también un documento titulado “Políticas de Vialidad y Transporte para Guayaquil” elaborado por Jean François Aluche. Entre las recomendaciones allí descritas se enlistaban: (i) proporcionar un sistema de transporte urbano eficiente y funcional en el área metropolitana, (ii) desarrollar una red vial jerarquizada, (iii) racionalizar de las rutas del transporte colectivo, (iv) limitar el tráfico y eliminar el tráfico de paso hacia el centro, (v) aprovechar las áreas para espacios verdes y estacionamientos, (vi) reglamentar las horas de operación de vehículos pesados en el centro, (viii) crear vías peatonales para mejorar la convivencia, y (viii) poner mayor atención a los intereses del peatón que al de los vehículos, entre otros. Además se recomendaba que

A partir de las proyecciones tanto demográficas como físicas de la ciudad (hasta el año 2000), prever la construcción de un sistema de transporte colectivo masivo, con derecho de vía exclusivo, en los últimos años 80, con la propia red alimentadora de este sistema, para recolección de pasajeros a nivel de barrio. Plantear el sistema de transporte masivo como conexión entre el centro tradicional y el más importante de los subcentros. Como consecuencia plantear áreas de más alta densidad a lo largo del sistema de transporte masivo (MIMG-PTMT, 2004: 14, énfasis añadido).

En otro intento de planificación, en 1976 el Municipio publicó la Zonificación Físico-Social de Guayaquil y su área de influencia directa, que dividió a la ciudad en seis zonas, subdivididas a su vez en sectores. Entre las conclusiones y recomendaciones finales de este documento se incluía la circulación como uno de los cinco problemas de mayor importancia de la ciudad (junto a la vivienda e infraestructura básica, el saneamiento ambiental, el equipamiento comunal y la organización y desarrollo comunal) (MIMG-PTMT, 2004).

Años después, con financiamiento del Fondo de Pre-inversión (FONAPRE), el Municipio contrató estudios para la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano que propuso, nuevamente, la división de la ciudad en zonas y parroquias. Este plan, que data de 1986, sugiere un rediseño del esquema vial en vista de los asentamientos *no*

controlados en el sur de la ciudad, así como la construcción de la vía perimetral, la autopista Guayaquil-Daule y el poliducto de C.E.P.E⁶⁹. El esquema vial aquí planteado sugería una jerarquización vial conformada por: (i) una red vial primaria constituida por la vía perimetral, vía central y las vías principales, (ii) una red vial secundaria formada por vías colectoras, y (iii) vías locales, éstas últimas subdivididas en vehiculares y peatonales.

Es preciso subrayar que, como sugieren Lee y Compte (1993), las iniciativas de planificación privilegiaban, hasta finales de la década de los 80, la zonificación y una estructura vial jerarquizada con escasa intervención sobre el transporte público de la ciudad (con excepción del Plan de Desarrollo Urbano de 1975). Los autores señalan que

(...) ante el orden impuesto por los intereses inmobiliarios y financieros (los planes) están lejos de dar cuenta de los problemas cotidianos (...) son por lo general rebasados por las transformaciones, tanto en la ciudad formal como en la ciudad informal (Lee y Compte, 1993: 74, paréntesis añadido).

La siguiente tabla muestra los intentos de planificación de la ciudad reseñados. En el siguiente capítulo haremos referencia a los dos instrumentos de planificación desarrollados en Guayaquil después de 1986: el Esquema Urbano de 1995 y el Plan Regulador de Desarrollo Urbano del 2000, pues en ellos se verifica una transformación de las concepciones sobre el problema de transporte urbano masivo de pasajeros.

⁶⁹ La Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, C.E.P.E., fue creada en 1972 para la explotación de crudo en la Amazonía.

Tabla 6. Reseña histórica de la Planificación en Guayaquil hasta 1986.

Planes	Año	Área (has)	Población (hab.)
Plan New Guayaquil	1906	460	78.513
Plan de la Junta Patriótica	1920	600	100.000
Plan General Urbano	1967	2.400	550.000
Desarrollo Urbano	1969	-	-
Pre – Plan Urbano	1972	4.000	780.000
Esquema de División en distritos	1974	4.658	823.219
Plan de Desarrollo Urbano-Esquema Urbano.	1975	4.900	823.219
Zonificación Físico–Social de Guayaquil	1976	5.200	823.219
Plan de Desarrollo Urbano de Guayaquil.	1986	10.000	1'300.000

Fuente: Plan de Transporte Público Masivo de la ciudad de Guayaquil. Informe Técnico. Marzo 2004

Planificación fallida y regulación inefectiva.

El divorcio entre la planificación de la ciudad y el sistema de transporte público hasta finales de los 80 se evidencia además en las críticas que postulaban la ausencia de un sistema de planificación y regulación. Villavicencio (1989) sostiene que:

no hay planificación en el STUC (sistema de transportación urbano colectivo) y la situación de anarquía actual es la resultante de una serie de decisiones tomadas, sin tener en cuenta criterios técnicos por ausencia de un esquema integral de planificación de la ciudad (...) El parque automotor ha crecido en el servicio, en parte también por concesiones políticas, pues se ha permitido la creación de líneas (inclusive con vehículos obsoletos) superpuestas sobre otras ya establecidas, alentando con esto la competencia y la anarquía, como también el uso irracional del transporte (p. 49).

Los varios intentos fallidos de planificación urbana reseñados están en el origen de la carencia histórica de un sistema institucionalizado de planificación, ya sea desde la CTG o desde el Municipio. Con respecto a este último, Olaya y Villavicencio (1995) comentan que “tiene una larga e incompleta experiencia en lo relacionado a la planificación” (p. 30).

Otro de los factores clave para entender la situación descrita es la presencia de numerosos organismos vinculados desarticuladamente al sector. Por ejemplo, entre los entes ocupados de la planificación encontramos al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y al Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (CNTTT), mientras que las tareas de regulación son responsabilidad de múltiples organismos a la vez: la Unidad de Planificación y Coordinación del Transporte de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas, el CNTTT a través de la CTG.

Cabrera (1976) arguye que esta confusa trama institucional fue un obstáculo para la planificación y regulación del sector y recuerda que en Europa y Estados Unidos tienen “lo que podríamos llamar una sola cabeza que planea, dirige y controla” (p. 6), por lo que recomienda un sistema de planificación centralizado. La escasa claridad de las competencias y responsabilidades, principalmente del Municipio y la CTG, se retrata cuando Cabrera (1976) le pide al departamento de Relaciones Públicas de la CTG que “inicie una campaña para desterrar el concepto de que la CTG tiene que resolver el problema de los estacionamientos” (s/n) en el centro de la urbe cuando en su opinión el municipio debía asumir responsabilidades.

Adicionalmente, la escasa planificación existente es desbordada por el ritmo de crecimiento urbano, ocasionando un desfase entre la planificación y el sistema vial que sólo empeora la situación. En este sentido, García y Villavicencio escriben:

Lo ilógico del caso es que primero se construye esta infraestructura vial para luego ir la adecuando, de acuerdo con la expansión urbana y el despliegue de las actividades económicas, con medidas unidimensionales de ingeniería de tránsito, especialmente cambios de dirección del sentido de las vías, ensanchamiento de calles y avenidas, colocación de semáforos o cambios de recorridos de los transportes urbanos (...). Lo que se ha obtenido con semejantes medidas es tornar el recorrido de los vehículos públicos tortuosos desplazamientos por vías inadecuadas, sin continuidad física, por lo que el grueso de vehículos públicos y privados se concentra, por lo general, en las vías de mayor amplitud o extensión (García y Villavicencio, 1993: 27).

En medio de esta *crisis del transporte* surgen intentos de intervención que buscaban paliar o remediar la situación. En la siguiente sección mencionamos algunas de las sugerencias y recomendaciones que se han brindado a lo largo del tiempo al referido problema y nos concentramos en dos políticas propuestas, una inconclusa y una fallida.

Experimentación y fallo de políticas.

Al analizar el problema del transporte en varios de sus escritos, Cabrera (1976, 1981) propone dos tipos de soluciones parciales⁷⁰: una de alto costo, que consiste principalmente en obras de ingeniería de tránsito como el ensanchamiento de calles, la construcción de intersecciones rotatorias y canalizadas y pasos a desnivel, la implementación de sistemas de semáforos sofisticados, la construcción de terminales de pasajeros y carga, etc.; y una solución de bajo costo que buscaría optimizar la infraestructura vial disponible con una técnica depurada, educación vial, legislación adecuada y estrategias de regulación (calles unidireccionales, estacionamientos limitados en la vía pública, señalización, etc.).

Estas opciones, más o menos intensivas en la necesidad de nueva infraestructura, se consideraban en un escenario de graves e importantes limitaciones: un presupuesto reducido, una planificación ausente, y “siempre con la espada de Damocles que constituye la presión ciudadana” (Cabrera, 1976: 25). Otras limitaciones eran la falta de (i) información confiable y oportuna y estudios sobre el sector (el autor insiste en que “nadie conoce la verdad del problema” (*idem*)), (ii) personal calificado (técnicos, programas de formación) y (iii) de innovación tecnológica.

Pudimos encontrar en la revisión documental una gran variedad de políticas sugeridas pero no implementadas. Por ejemplo, en 1975 frente al gran problema que representaba la disponibilidad de estacionamientos del centro de la ciudad, se barajó la posibilidad de construir estacionamientos para vehículos bajo las plazas públicas. Por otro lado, a inicios de los 80 cuando la congestión, particularmente en el centro, era la consecuencia más visible de la crisis, se estudió la posibilidad de implementar el sistema llamado “tasación vial”, esto es cobrar una cantidad de dinero por el uso de ciertas calles (Cabrera, 1980). Otros intentos que no prosperaron fueron las lanchas de transporte fluvial⁷¹ y el uso de bombonas de GLP para las unidades de transporte público a inicios de los 90.

⁷⁰ Según Cabrera (1976) la solución integral al problema del transporte es el rediseño de la ciudad, esto es, la planificación integral de la ciudad y su sistema de transporte desde sus inicios.

⁷¹ Hasta mediados de los años ochenta funcionó el transporte fluvial hacia Durán a través de lanchas, que fue manejado por años por la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), pero éste perdió paulatinamente sus usuarios una vez que se creó el puente de la Unidad Nacional en 1970. A inicios de los 90, “para ganarse la voluntad de Guayaquil” (Tobar, 2001: s/n), el gobierno central buscó implementar un sistema

A continuación exponemos dos intentos específicos de afrontar el problema de transporte en la ciudad, importantes en tanto ilustran los intentos por corregir las brechas e inconsistencias del paradigma de transporte tradicional: el plan de un tren ligero urbano diseñado en 1986 pero nunca ejecutado, y la utilización de buses articulados de la CTG desde 1991, que resultó en un fracaso.

El plan JICA⁷²: un tren muy elevado.

En 1984 la CTG y la JICA firmaron un acuerdo para el estudio de factibilidad del plan de transporte urbano masivo de la ciudad de Guayaquil. En el documento se lee:

En respuesta a la petición del Gobierno del Ecuador, el gobierno Japonés decide conducir un estudio de factibilidad para un Plan de transportación urbana de la ciudad de Guayaquil a través de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA por sus siglas en inglés) responsable de la implementación de los programas de cooperación técnica que hará el estudio conjuntamente con autoridades del Ecuador (JICA, 1986: 10-11, traducción propia).

Los objetivos del mencionado estudio eran: a) examinar la factibilidad económica y técnica para el desarrollo de un proyecto de tránsito rápido masivo (*Mass Rapid Transit*-MRT) en la ruta sur-norte y b) buscar la transferencia de tecnología a la contraparte ecuatoriana local en el transcurso del mismo. Esta contraparte era la CTG y funcionaba también como el agente articulador con las demás agencias estatales. De este trabajo de JICA resultaron, además del plan del MRT (cronograma de construcción, plan operativo, estimación de costos, análisis financiero y económico, etc.), otros estudios relacionados como el plan de mejoramiento de las rutas de buses convencionales, el uso del suelo a lo largo de la ruta y una evaluación de los impactos ambientales. (JICA, 1986: A-12).

En los registros de las discusiones de los reportes⁷³ se privilegia por parte de la contraparte local: reducir los altos costos y evitar un alza de las tarifas. Fruto de estas

de transporte marítimo mediante la compra de lanchas. Estas resultaron ser muy pesadas, muy lentas y no se construyó la infraestructura adecuada para su uso (terminales y muelles). El sistema funcionó de manera limitada (*idem*).

⁷² Agencia Internacional de Cooperación Japonesa, JICA por sus siglas en inglés.

⁷³ Estas actas se encuentran representadas la Unidad Ejecutora de Transporte Masivo de la Ciudad de Guayaquil (UETMCG), la CTG, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOP), el Municipio de Guayaquil, el Fondo de Desarrollo Urbano de Guayaquil (FONDUR), la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) y hasta la Aviación Civil, además de un comité consultivo japonés y la Embajada de Japón.

reuniones se decide implementar un sistema de tren ligero urbano que se comenzaría a construir en 1987, para iniciar el funcionamiento de la primera línea en 1990 en tres etapas de implementación (en el periodo de 1990 a 1996) financiadas con fondos del Gobierno Central, el Banco de Desarrollo y bancos privados internacionales (JICA, 1986).

Este tren ligero urbano (*light urban train*) funcionaría con una tarifa diferenciada según la distancia de los viajes, de entre 20 y 25 sucres. La primera ruta iría desde el Terminal Terrestre hasta el Centro Cívico, y luego desde este sitio hasta el Guasmo, regida por un cuerpo de administración *mixto*, que combinaría el manejo eficiente de la empresa privada y la obtención del subsidio de una entidad pública.

Para la administración de este nuevo sistema se proponía la creación de una nueva institución (diferente de la CTG, el Municipio y la ENFE, que formaban el comité de promoción del proyecto) y la contratación de personal nuevo y con nuevas capacidades. Además, se plantea la conveniencia de un subsidio del gobierno y un nuevo marco legal, así como de otras medidas como el control efectivo de las tarifas, la coordinación de este proyecto con el sistema de buses convencionales, a través de la CTG⁷⁴, y la articulación con el plan de desarrollo del Municipio (*idem*).

Al respecto del proyecto, Villavicencio (1989) anota además que

la JICA ha formulado un plan de transporte urbano, aún no legalizado. Concebido en términos muy tradicionales, bajo una concepción especialista/transportadora, intentando dar soluciones a partir del desarrollo de un medio de transporte masivo como es un tren urbano, sin tener en cuenta la situación de los usuarios perteneciente a los grupos populares (p. 50).

Finalmente, este proyecto nunca se llevó a cabo. La razón más importante para su fracaso fueron los altos costos de inversión, que incluían la necesidad de un subsidio y la elevación de la tarifa. Por su parte, Olaya y Villavicencio (1995) consideran que esta propuesta “nunca se pudo ejecutar, ya que en vez de ser un Plan era un estudio de mercado para la compra-venta de un tren urbano ligero” (p. 31).

⁷⁴ Pues las rutas planeadas funcionarían como ramales principales o troncales, que se conectarían con una red de buses convencionales.

Articulados: “de la novelería al desprecio”⁷⁵

En 1991, frente a la *crisis del transporte* que vivía la ciudad, el Gobierno central compró a la empresa Hungarian Buss Export setenta buses articulados, que eran vehículos con capacidad para 120 pasajeros y costaban aproximadamente 95 millones de sucres cada uno. Esta medida paliativa contemplaba que la CTG fuese la encargada de la administración de las unidades. Para este fin, se entrenó a 140 choferes y el servicio empezó a funcionar en octubre del mismo año⁷⁶ (Hoy, 1991; 1991b; 1992).

Diez meses después la situación era crítica: 50 de los 70 articulados estaban dañados, las unidades no podían ser reparadas por falta de repuestos, la empresa húngara vendedora -aún con compromisos contractuales por cumplir- estaba quebrada y ausente, y no existía la infraestructura local para el mantenimiento de las unidades, lo que resultó en un perjuicio económico de aproximadamente 100 millones de sucres mensuales para el Estado (Hoy, 1993, 1993b; 1993c; 1993d). Consultado sobre los articulados, un representante gremial de los transportistas subrayó la necesidad de incrementar la tarifa para mantener el servicio:

Guayaquil entero debe comprender que las 70 unidades de transporte urbano donadas por el Gobierno a la Comisión de Tránsito del Guayas no pueden seguir cobrando un pasaje de 50 sucres, puesto que a ese paso podrán dar servicio a la comunidad por dos años, o tal vez tres, para luego sacarlos a remate por falta de mantenimiento (García y Villavicencio, 1993:55)

Efectivamente fue ese el destino de los buses, aunque no solamente por la causa mencionada. Según la CTG, entre enero de 1992 y mayo de 1993 se reportaron 1177 millones de sucres como déficit de la operación de los articulados, y para mediados de 1993 sólo funcionaban alrededor de quince de las setenta unidades. Además de los problemas ya mencionados existían irregularidades en la gestión de las unidades como: (i) un número excesivo de choferes, (ii) la sobrefacturación en la compra de combustibles, y (iii) el alquiler arbitrario de los buses a empresas particulares. Según funcionarios de la CTG:

no se manejó la flota con sentido empresarial, faltó estructura, no se capacitó a los técnicos ecuatorianos para que se encargasen de la

⁷⁵ Retomamos el titular de una nota de prensa publicada en Diario “Hoy” el 14 de enero de 1994.

⁷⁶ La prensa reporta una “fiesta en Guayaquil” ante la llegada de tan “elegantes vehículos”. Ver <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/de-la-noveleria-al-desprecio-33055.html>

operatividad y control, los talleres de mantenimiento no cumplieron con sus elementales principios y técnicas aconsejables para este caso de vehículos. Tampoco se concretó el establecimiento de rutas operativas racionales y se envió a estas unidades a laborar en áreas marginales y apartadas de la ciudad que apresuraron su destrucción (Hoy, 1994b: s/n)

Otras opiniones críticas señalaban que la CTG había asumido competencias que no le correspondían al administrar estos carros articulados, así como el manejo de la terminal (Hoy, 1994d).

El 25 de enero de 1994, es decir 27 meses después de implementado el servicio, la CTG declara a los destartalados articulados como *activos no productivos*, asumiendo el Estado una pérdida de alrededor de dos mil millones de sucres sólo por el rubro de mantenimiento. El terreno frente al Terminal Terrestre, que fue expropiado para construir un taller para los articulados, terminó siendo el refugio de los restos de los vehículos. Este episodio, además de constituirse en una política fallida, es uno de los episodios de corrupción más notorios en la historia de la CTG⁷⁷ (Hoy, 1994).

Estos intentos evidencian la experimentación de políticas y el fallo de políticas característico de la etapa de agotamiento o cuestionamiento de un paradigma. El próximo capítulo, trata sobre la emergencia de un nuevo paradigma en este escenario de crisis e inestabilidad del paradigma tradicional de transporte público.

⁷⁷ Otros episodios de dominio público son los sonados casos “El Plan Carro” de 1985, la destitución de Comandos y otros Jefes Superiores en 1998, y el escándalo de la “Garita 3” en 1997 (Valencia, 2011).

CAPÍTULO IV

CEDA EL PASO: METROVÍA PASANDO.

Los problemas evidenciados a partir de la década de los 70 en el ámbito del transporte público de Guayaquil se agudizaron a finales de los 80 y en los 90 por una crisis generalizada en los servicios de la ciudad⁷⁸. Este capítulo se centra en describir el periodo comprendido entre los albores de la década de los 90 y el 2006, cuando se implementa la primera troncal de la Metrovía. La finalidad de este recuento es mostrar la emergencia de un nuevo paradigma en el subsistema que trae consigo un nuevo conjunto de ideas, y por lo tanto, de políticas.

En la primera parte, nos concentramos en el contexto político de la ciudad, particularmente en el periodo que inauguran las administraciones socialcristianas en el cabildo a partir de 1992. En este marco, presentamos el proceso de regeneración urbana como discurso dominante de las autoridades electas y el modelo de las fundaciones que se pone en marcha a raíz del Malecón 2000. Luego hacemos referencia a la “ola descentralizadora” de la década de los 90 y a los cambios acaecidos en el marco legal que permitieron que el municipio de la ciudad asumiera la competencia de tránsito y transporte terrestre. Por último, repasamos la planificación municipal de los últimos años, especialmente el Plan Regulador de Desarrollo Urbano del 2000 que introduce cambios y rupturas importantes en el sector y que allanará el camino para la implementación de la Metrovía seis años más tarde.

En la segunda parte de este capítulo nos concentramos en el instrumento elegido por el municipio para modificar el sistema de transporte de la ciudad: un Sistema de Transporte Masivo que utiliza buses y un carril exclusivo para circular, un BRT (*Bus Rapid Transit*). Luego de un breve rastreo de este instrumento –acaso la innovación latinoamericana en instrumentos de política de mayor difusión hasta hoy-, ponemos de manifiesto cómo el paradigma de “movilidad sustentable” es coherente con el instrumento. Finalmente, describimos el proyecto de la Metrovía revisitando el

⁷⁸ Ver Castro (1989) para profundizar sobre la crisis de los servicios públicos en Guayaquil en la época.

diagnóstico, los objetivos, las resistencias, el nuevo modelo de gestión y algunos cambios en la trama institucional con la inclusión de la Fundación Metrovía.

**Contexto de la emergencia del nuevo paradigma de movilidad sustentable
Del caos populista a los socialcristianos en el cabildo.**

A finales de los años 70, la explosión demográfica de la ciudad coincidió con el retorno a la democracia, en un contexto de partidos tradicionales debilitados (Concentración de Fuerzas Populares –CFP-, Liberal y Conservador). Para tener idea de los partidos políticos que llegaron a la alcaldía de la ciudad desde 1978 hasta la actualidad, presentamos la siguiente tabla:

Tabla 7. Alcaldes de Guayaquil 1978-2013.

Periodo	Nombre	Partido Político
1978-1981	Antonio Hanna Musse	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana APRE
1981-1984	Bolívar Cali Bajaña	Partido Roldosista Ecuatoriano PRE
1984-1985	Abdalá Bucaram Ortiz	Partido Roldosista Ecuatoriano PRE
1985-1986	Jorge Norero González	Partido Roldosista Ecuatoriano PRE
1986-1988	Jorge Perrone Galarza	Partido Roldosista Ecuatoriano PRE
1988-1991	Elsa Bucaram Ortiz	Partido Roldosista Ecuatoriano PRE
1991-1992	Harry Soria Lamán	Partido Roldosista Ecuatoriano PRE
1992-2000	León Febres-Cordero Ribadeneyra	Partido Social Cristiano PSC
2000-2013	Jaime Nebot Saadi	Partido Social Cristiano PSC

Fuente: Allan (2010), elaboración propia.

Como se puede observar, entre 1981 y 1992, la alcaldía de Guayaquil estuvo administrada por el Partido Roldosista Ecuatoriano (en adelante PRE). El PRE tuvo una administración deficiente caracterizada por la provisión de pésimos servicios públicos, a lo que se añadía denuncias de malversación de fondos municipales, extorsión y la existencia de los denominados “pipones”⁷⁹. Allan relata que varias de estas prácticas clientelares no eran nuevas:

...de manera parecida al CFP, el PRE mantuvo durante la década de los ochenta, una clientela política proveniente de los barrios

⁷⁹ Se denominaban así a las personas que recibían, como pago por su trabajo en la campaña electoral, puestos en el Municipio, al que acudían sólo a cobrar un salario y nunca a trabajar.

suburbanos. Esta relación implicó la entrega de empleo público en la Alcaldía a simpatizantes y militantes del partido, lo que condujo a una quiebra administrativa y financiera del Municipio (Allan, 2010: 46-47).

A inicios de los años noventa Guayaquil era una ciudad con grandes problemas: un centro urbano deteriorado, un crecimiento desordenado de las zonas periféricas, una crisis en los servicios públicos y una gestión municipal ineficiente⁸⁰ (Navas, 2012). Este sombrío panorama fue capitalizado por el Partido Social Cristiano (en adelante PSC), que construyó un discurso en el que

...el PRE representaba el caos, la antimodernidad y la irracionalidad, además sus seguidores (sobre todo habitantes del suburbio) fueron vistos como un populacho altanero y patán... imágenes de una ciudad sucia, caótica y destruida fueron los mejores argumentos no solo para empezar una campaña llamando a restablecer el orden en la ciudad, sino para ganar la alcaldía con un gran respaldo popular (Allan, 2010:47-48).

El PSC controlaría el poder local desde 1992 hasta el día de hoy, a través de dos periodos de León Febres-Cordero y tres de Jaime Nebot, actual alcalde de la ciudad. En la siguiente tabla se detalla el porcentaje de votos logrado por el PSC y su principal contendor, el PRE, en las elecciones seccionales a partir de 1992 y hasta el 2004. La hegemonía electoral del PSC es lapidaria.

⁸⁰ Al respecto, Castro expresaba: “Guayaquil es una ciudad en franco retroceso, con una crisis que se agudiza en todos los órdenes, en todos los aspectos” (1989: 57). Para conocer el estado de la ciudad en la época recomendamos ver Calderón y Peñalba (1989).

Tabla 8. Resultados de las elecciones a la alcaldía de Guayaquil (1992-2004).

Fecha	Partido	Candidato	% Votos
1992	PSC	León Febres Cordero	67.10%
	PRE	Carlos Bernitt Cevallos	15.74%
		Otros	17.16%
1996	PSC	León Febres Cordero	71.13%
	PRE	Alfredo Adum Ziadé	24.55%
		Otros	4.32%
2000	PSC	Jaime Nebot Saadi	71.66%
	PRE	Alfredo Adum Ziadé	20.73%
		Otros	7.61%
2004	PSC	Jaime Nebot Saadi	56.76%
	PRE	Jaime Jairala Vallazza	30.02%
		Otros	13.22%

Fuente: Allan (2010).

La retórica del PSC concebía a Guayaquil como una ciudad destruida por el *caos populista*. Al iniciar su gestión, León Febres Cordero se refería a la ciudad en estos términos:

Nuestra querida y dolida Guayaquil ha sido denigrada por la corrupción, hemos tocado fondo, más bajo no podemos caer. Ya sufrimos en carne propia todos los días la falta de servicios públicos. Guayaquil está asentada sobre una bomba de tiempo, un alcantarillado obsoleto, que no presta ningún servicio y que en cualquier momento puede explotar. Las aguas negras se desbordan, el agua que tomamos está contaminada con heces fecales, las calles están destrozadas, el servicio municipal de recolección de basura desapareció. (...) En resumen, vivimos en una ciudad caótica y anárquica, producto de esta pavorosa realidad que he demostrado (discurso LFC, 30 agosto 1992 en Allan, 2010: 49).

Estas imágenes poderosas de abandono y destrucción se utilizaron como argumento legitimador para emprender una serie de intervenciones en la urbe que se aglutinaron bajo el nombre de “regeneración urbana”.

Malecón y Regeneración urbana: desembarcan las fundaciones.

La regeneración urbana es el eje del discurso político del PSC desde su ascenso al poder local hasta hoy. Este proceso de mejoramiento urbano puede ser leído, según Wong (2005), como una actualización de los conceptos de reconstrucción, revitalización,

renovación y redesarrollo (*redevelopment*) urbano. Según este autor, la regeneración urbana puede definirse como

(...) un proceso estratégico de carácter urbano que, integrando aspectos de índole social, ambiental, político, físico-urbano y económico, brinda alternativas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un sector de la ciudad, a través de intervenciones físicas integrales y estratégicamente diseñadas e implementadas (Wong, 2005: 26).

El proyecto insigne y catalizador de la regeneración urbana en Guayaquil es el Malecón 2000 inaugurado en el mismo año⁸¹. Este proyecto nació a partir de la iniciativa privada (específicamente del sector bancario) con una clara intención de repoblar y reactivar el centro de la ciudad que presentaba, entre otros problemas, una gran congestión vehicular y falta de parqueos. Con el Malecón 2000 se instauró un modelo de administración municipal nuevo, basado en la utilización de fundaciones, esto es, de organizaciones de derecho privado sin fines de lucro. El argumento que estaba detrás de este mecanismo de gestión privada de fondos públicos sostenía que:

La maquinaria burocrática-administrativa del Municipio era muy lenta y pesada para emprender las tareas de reconstrucción que necesitaba la ciudad, por ello era necesario trasladar las lógicas de funcionamiento de la empresa privada a la administración municipal, esto se lo hizo a través de la figura de las fundaciones (Allan, 2010: 80).

Wong (2006), así como varios de nuestros entrevistados (Entrevista 3, 2012; Entrevista 10, 2012) reafirma este argumento al argüir que:

(...) las normas que rigen la contratación administrativa son siempre complejas, engorrosas y lentas (...) por eso (entre) las soluciones planteadas surge la idea de un ente en que se encuentre representada la colectividad y las autoridades involucradas en el proceso, que tenga suficiente capacidad y experiencia para manejar un proyecto de forma consensuada con la opinión pública, los medios y la sociedad civil. Se pensó en una Fundación (Wong, 2006: 67-68 en Allan, 2010: 80).

Sin embargo, estas fundaciones municipales no estuvieron exentas de críticas. Por una parte, se señalaba que dada la composición de sus directorios, se corría el riesgo de que gremios corporativos monopolizaran la toma de decisiones en asuntos públicos. Por otra, se sugería que los mecanismos de financiamiento utilizados permitían el uso de

⁸¹ Para un reciente trabajo sobre el Malecón 2000 y la regeneración urbana desde un enfoque proyectual, ver Navas (2012).

fondos públicos para apalancar recursos que generarían ganancias privadas. Al respecto, Allan (2010) escribe:

En definitiva, la forma ‘eficiente’ de administrar la ciudad ha provocado que instituciones de tipo corporativo y gremial como la Junta Cívica, así como filántropos locales manejen en la práctica la política pública local, con el consiguiente riesgo de una indiferenciación entre los intereses públicos y los privados (...) desde la perspectiva del manejo empresarial de la ciudad, la idea es que los gobiernos locales desempeñen cada vez más un menor papel en la política urbana y buscar delegar algunas de sus responsabilidades a la empresa privada, para ello se promueve una asociación público-privada donde los empresarios tienen cada vez un papel protagónico llegando no sólo a establecer la política urbana, sino un proceso de acumulación con fondos públicos⁸² (Allan, 2010: 68-69).

Pese a las críticas, la proliferación de fundaciones municipales es evidente si consideramos que sólo entre 1997 y 2004 se crearon ocho fundaciones de derecho privado para gestionar, regular y controlar la política pública municipal en áreas que van desde la seguridad ciudadana y la administración aeroportuaria, hasta la salud y el transporte público⁸³. El marco legal local que fundamentó el modelo de las fundaciones, catalogado como un sistema alianzas público-privadas, está conformado por un conjunto de al menos 601 ordenanzas que, junto con otras normativas nacionales, permitieron su funcionamiento (Wong, 2005).

La regeneración urbana no sólo *regeneró* el malecón, convirtiéndolo en el Malecón 2000 (obra que ha sido comparada con otras intervenciones urbanas icónicas como Puerto Madero en Buenos Aires y el Museo Guggenheim en Bilbao); sino que también intervino el Cerro Santa Ana, el Bulevar 9 de Octubre, el Malecón del Salado y otros muchos lugares de gran visibilidad y carga simbólica en la ciudad. En un ambiente de debilitamiento del gobierno central y de protagonismo local, la regeneración urbana se convirtió además en un *modelo de ciudad propio*, apalancado por un modelo de gestión pública basado en el fortalecimiento de la cooperación público-privada, que

⁸² El lema de la intervención privada en los proyectos públicos bajo el formato de las fundaciones municipales en Guayaquil era *inversión privada con utilidad pública*. Nótese el provocador juego de palabras que usa el autor de esta cita.

⁸³ Como se expondrá más adelante, la Fundación Metrovía es la expresión de este mecanismo en el ámbito del transporte público.

buscaba hacer a la ciudad más competitiva y atractiva a la inversión extranjera (Wong, 2005; Entrevista 3, 2012; Entrevista 14, 2012).

La construcción de proyectos de este tipo se ha convertido en un instrumento clave en la planificación urbana de las ciudades de la región, que tiene como finalidad reactivar áreas y sectores deprimidos e imprimirles mayor dinamismo social, económico, turístico, etc. Al mismo tiempo, ha sido un medio que ha permitido la privatización de la gestión local en sintonía con el enfoque neoliberal de la década de los noventa, en una atmósfera impregnada por la retórica desarrollista sustentada en la recuperación de los centros de la ciudad (Navas, 2012; Carrión, 2003).

Es importante notar que existen posturas diversas frente a los impactos provocados por la regeneración urbana en Guayaquil. Los artífices de la misma esgrimen que el modelo es exitoso, que es un referente internacional de desarrollo urbano en la región (avalado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), que ha hecho a la ciudad más competitiva dotándola de empleo, y que ha transformado su imagen *recuperando la identidad de los guayaquileños*. Por otra parte, y desde un ámbito más académico, las críticas coinciden en que la regeneración urbana ha provocado un proceso de exclusión ciudadana caracterizado por la aplicación de dispositivos de seguridad en las áreas regeneradas, la privatización del espacio público y un gran déficit de participación ciudadana, entre otros efectos negativos⁸⁴.

Como bien señala Navas (2012), este tipo de intervenciones urbanas generan contradicciones y tensiones significativas como son: (i) la privatización de la gestión pública *vis-a-vis* el debilitamiento de la acción municipal, (ii) la transformación de la imagen urbana, comprometiendo el legado histórico de algunos lugares y prácticas arraigadas, y (iii) la imposición de los intereses empresariales en detrimento de procesos ciudadanos participativos e inclusivos.

Es necesario indicar que la Metrovía no es “teóricamente” reconocida como parte de la regeneración urbana (Wong, 2005; Entrevista 3, 2012), sino como considera

⁸⁴ Para una revisión de estas posturas críticas al proceso y sus efectos recomendamos revisar: Flores (2007) que analiza la naturaleza antidemocrática y autoritaria de las autoridades locales; Garcés (2004) que presenta un análisis de la exclusión constitutiva del proceso de regeneración; Zerega (2007) que estudia el impacto de ésta en el imaginario visual urbano; y Andrade (2005, 2007) que analiza la aniquilación del espacio público que conlleva la renovación urbana y las dinámicas de disciplinamiento urbano.

un proyecto complementario a ella. Sin embargo, durante las entrevistas fue evidente la íntima relación que se produce en los discursos de los actores entre la Regeneración Urbana y la Metrovía, siendo ésta última parte de un proceso urbano más amplio, un “componente de la estrategia” general de Regeneración (Wong, 2005:138).

Ahora bien, la construcción del discurso de la regeneración no se da en el vacío. La década de los noventa fue una década de grandes cambios y de un gran impulso descentralizador con énfasis en los municipios. En Guayaquil, la lógica descentralizadora tuvo gran resonancia, especialmente a partir de la crisis bancaria de 1999, y llegó a expresarse en términos de reclamos autonomistas. A continuación presentamos algunos de los antecedentes más importantes para entender el debate suscitado alrededor de la descentralización en Ecuador y Guayaquil hasta finales del 2006, con especial atención en la transferencia de las responsabilidades de transporte terrestre y de tránsito a los municipios.

Descentralización y autonomías: un camino errático.

En Ecuador las demandas sociales habían sido orientadas históricamente hacia el Estado central, hasta que en la década de los noventa tomó fuerza el discurso descentralizador, concebido justamente como una salida a la crisis del Estado centralista⁸⁵ (Chauvin, 2006). Luego de que la ola descentralizadora de los 80 en la región aterrizara en el Ecuador una década más tarde, los argumentos pro-descentralización empezaron a proliferar en el país, algo que no resultó sorpresivo visto que la década anterior habíamos sido testigo de la crisis del Estado central, una mayor demanda de servicios, y una mayor presión y conflictividad de los gobiernos sub-nacionales –agravado esto último por la ‘minifundización municipal’⁸⁶, el crecimiento desproporcionado de municipios y una mayor presión de las ‘microoligarquías locales’ (Ojeda, 2004).

El cuestionamiento del centralismo en el país habría de responderse en gran medida con la modernización, que fue concebida como una estrategia privatizadora. En 1993 se aprobó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, que creaba el Consejo Nacional de

⁸⁵ Ojeda (2004) se refiere a la tradición centralista del país como “tozudez centralista”. El Ecuador ha estado configurado por una estructura bipolar, en la que Quito y Guayaquil concentran el poder político y la inversión.

⁸⁶ En 1979 Ecuador tenía 114 municipios, hoy tiene 221. En 1981 tenía 20 provincias, hoy 24.

Modernización del Estado, CONAM. Difícilmente el nombre de una ley podía ser más sugerente. Varios autores (Carrión, 2007; Barrera, 2007; Ojeda, 2004) consideran que esta norma y las sucesivas son una expresión clara de los principios del modelo neoliberal que se aplicó a nivel nacional. En su exposición de motivos, esta ley cita las *duras cargas económicas* de las empresas públicas asumidas y exhorta a buscar eficiencia, agilidad y racionalización en la administración pública, anotando

Que se torna ineludible entrar en un proceso de privatización y concesión de servicios, con la finalidad de atenuar las cargas económicas que soporta el Presupuesto General del Estado y con el propósito de contar con recursos financieros que permitan atender las más apremiantes demandas de los sectores sociales más postergados (Exposición de motivos, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, 1993).

En el mismo año, se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, que rompe con la lógica centralista y transfiere al municipio de la capital las competencias de transporte público y de medio ambiente, de manejo del suelo urbano y de desconcentración intramunicipal, etc. (Carrión y Dammert, 2007)⁸⁷. Según Carrión (2007), esta ley inaugura la fase municipalista dentro de las corrientes de descentralización en el país.

Otros hitos legales de esta etapa de protagonismo municipal son la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central promulgada en 1997 (que otorgaba dicho porcentaje a los gobiernos seccionales inyectando recursos) y la Ley Especial de Descentralización y Participación Social aprobada en el mismo año (que instauraba el mecanismo de transferencia de competencias “uno a uno”). Esta última señalaba, en su artículo 9 literal g), que

...en coordinación con el correspondiente organismo provincial de tránsito, la Municipalidad podrá planificar, regular, supervisar y tomar acciones correctivas, respecto de la calidad de servicio que prestan los medios de transporte público de carácter cantonal e intercantonal” (Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, 1997).

El modelo de transferencias “uno a uno” alcanzó jerarquía constitucional con la aprobación de la Carta Magna de 1998, que reforzaba el modelo de “descentralización a

⁸⁷ Como veremos más adelante, Quito asume la competencia de la planificación del tránsito y dos años más tarde se inaugura el primer Sistema de Transporte Masivo (BRT) en Ecuador, el Trole. Para mayor información sobre el caso quiteño ver Gordon (2012) y Chauvin (2006).

la carta” (Carrión y Dammer, 2007). La descentralización “a la carta” era el mecanismo que contemplaba la facultad de los gobiernos sub-nacionales autónomos para solicitar voluntariamente la transferencia de ciertas competencias y recursos del Estado central, el mismo que estaba obligado a transferirlas. Como puede preverse, este mecanismo sólo agravó las inequidades territoriales y en muchos casos, como el de Guayaquil y Quito, exacerbó las brechas con otras ciudades del país. El municipio de Guayaquil, por ejemplo, buscó descentralizar sólo las competencias más económicamente favorables, como la gestión de puertos y aeropuertos.

En el ámbito del transporte, la Constitución de 1998 en su art. 234 estipula que cada cantón constituirá un municipio y que

El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad (Constitución República del Ecuador, 1998).

La aprobación de esta Carta Política se produjo en un contexto político y discursivo de descentralización, que luego se tornó álgido y conflictivo, en especial a partir de la crisis bancaria de 1999. La quiebra bancaria que sufriría el país, la más importante desde el regreso a la democracia, y que causó un éxodo de inmigrantes nunca antes visto, reavivó el conflicto regional debido a “la procedencia regional de los bancos quebrados y los impactos territorialmente diferenciados de la crisis económica y política de 1999” (Barrera, 2007: 181). A partir de este evento, el posicionamiento de la descentralización en la agenda pública abriría un proceso de debate inusitado (Barrera, 2007).

En el ámbito nacional, se desarrollaron varias propuestas que no terminaron de concretarse. En el 2006, por ejemplo, varias autoridades locales lideradas por los alcaldes de Quito y Guayaquil propusieron un proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autónomo que planteaba el acceso voluntario a un régimen autónomo. Esta iniciativa, respaldada sobre todo por las provincias costeñas de Guayas y Manabí, es sólo un ejemplo de las normativas y proyectos que se plantearon en la época, la mayoría trancos o frustrados, con el objetivo de viabilizar la descentralización.

En un escenario de inestabilidad política nacional entre los años 1997 y 2007⁸⁸, el gobierno local guayaquileño mostraba continuidad política con la administración del PSC. Esta administración habría de tener dos hitos referentes a la planificación de la ciudad: La ordenanza del Esquema Urbano de 1995 y el Plan de Desarrollo Urbano Cantonal del 2000 (PDUC).

Rupturas: uso de suelo y ambiente en la ecuación.

Luego de los intentos fallidos e incompletos de planificación desarrollados en la ciudad⁸⁹, y reseñados en el capítulo anterior, en 1993 se creó la Dirección de Plan de Desarrollo Urbano Cantonal. En 1995, mediante ordenanza publicada el 12 de mayo, dicha Dirección estableció el Esquema Urbano de Guayaquil, como un nuevo intento de regulación urbana. En cuanto al transporte público, en el documento del Esquema se relieván como problemas principales

la inadecuada estructuración del sistema vial y del sistema de tráfico, con su secuela de congestionamiento, *contaminación* y deterioro del parque automotor. El deficiente sistema urbano de transportación de pasajeros, atentatorio a la dignidad humana, a sus capacidades productivas y a la disponibilidad de tiempo libre (PMTPM, 2004: 19, énfasis añadido).

En lo concerniente a la estructura vial, se señala la escasez de vías que puedan ejercer el rol de primarias y se postula, entre los objetivos de la ordenanza, la necesidad de consolidar la vialidad primaria optimizando la utilización de la vía perimetral, de desarrollar vialidad transversal alimentadora y de contar con intercambiadores mediante una jerarquización vial (red vial primaria, secundaria y terciaria).

Consecuente con esta necesidad de intervenir en la vialidad, en los primeros dos periodos de León Febres-Cordero frente al municipio se construyeron aproximadamente cuarenta intercambiadores de tráfico y se pavimentaron varias vías y calles. Adicionalmente, en 1994 se firmó el proyecto ECU94-005 con el PNUD y UN-HABITAT en el que el municipio de Guayaquil se comprometía a elaborar el Plan

⁸⁸ En una década, entre 1997 y 2007, Ecuador tuvo 7 presidentes, tres de ellos derrocados: Bucaram en 1997, Mahuad en el año 2000 y Gutiérrez en el 2005.

⁸⁹ En el Plan de Racionalización del Transporte Público Masivo (PRTPM) se reconoce que “Hasta la década de los 90 todos los intentos de planificación de la ciudad de Guayaquil no habían podido llevarse a cabo debido a la poca coordinación entre los gobiernos nacional, provincial y municipal, a la falta de apoyo político a las propuestas y a la no-legitimación de éstas” (2004: 18)

Regulador de Desarrollo Urbano junto a la formulación de planes directrices sectoriales entre los que se cuenta, por primera vez, la elaboración de un plan para el transporte masivo.

Esta preocupación por el tránsito por parte del PSC no apareció de un día para el otro. Desde el inicio de la administración de Febres-Cordero, a inicios de los 90, se tomaron acciones respecto al tránsito que fueron regulando el sector de manera progresiva. Por ejemplo, para 1992 la ordenanza de Usos de Espacio y vía pública normaba ya ciertos puestos de parqueo; en 1994 se produjo el reordenamiento de varias líneas de buses y *furgorutas* que atravesaban el casco comercial, disponiéndose que el transporte de carga pesada y extrapesada usarían únicamente la vía perimetral para ir al Puerto Marítimo, ordenando la descarga de mercadería en horario nocturno estableciendo como máximo doce años de uso para los vehículos que presten servicios escolar, etc. Luego, en 1995, se estableció la prohibición de circulación de busetas en el perímetro urbano (por orden del CNTTT) y se aplicó el Plan Macrovincial, que planteaba principalmente el reordenamiento de la circulación y la señalización de varias vías. En 1999 se creó la unidad para el control del parqueo en la vía pública (Ordenanza de creación de la DMT, 2000).

La ordenanza Esquema Urbano de Guayaquil de 1995 fue reemplazada el 25 de julio del 2000, por otra que oficializaba el Plan Regulador de Desarrollo Urbano de Guayaquil (OPRDUG). En la última se listaban como problemas prioritarios: (i) el crecimiento descontrolado de la ciudad debido a la ocupación ilegal de tierras, (ii) la excesiva ocupación del suelo en el casco comercial de la ciudad, (iii) la localización y desarrollo de actividades peligrosas y contaminantes en el interior del casco urbano, (iv) la baja densidad residencial de algunos sectores, en especial al norte de la ciudad, debido al modelo de vivienda prevaleciente, y (v) la inexistencia de elementos estructuradores del espacio urbano.

Este nuevo plan representa un quiebre importante en las políticas de transporte del municipio. En primer lugar, se define que frente a la excesiva centralización de la ciudad se desconcentre el desarrollo a través de corredores comerciales y de servicios. Para este fin, el plan conjuga por primera vez la estructura vial con el uso del suelo de manera formal y explícita, sosteniendo que

es finalidad de la Municipalidad planificar e impulsar el desarrollo físico espacial del Cantón, para lo cual la planificación del uso del suelo debe interrelacionarse con la de los servicios básicos, el transporte y las comunicaciones (Ordenanza OPRDUG, 2000).

En segundo lugar, la preocupación ambiental para a ser medular (Entrevista 3, 2012; Entrevista 10, 2012; Entrevista 11, 2012; Entrevista 6, 2012). El Plan del 2000 se plantea “mejorar la calidad de vida de la población sustentada en un entorno conservacionista de los recursos naturales y paisajísticos, y que soporte adecuadamente los usos que caracterizan lo urbano.” (PRTPM 2004: 23). En este sentido, los Planes de Desarrollo derivados del mismo estaban obligados a fijar regulaciones para la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos patrimoniales. (PRTPM, 2004).

Esta nueva preocupación transversal y explícita por el medio ambiente permea todo el documento, que postula en el artículo 11 que “la normativa física espacial vigente debe incorporar regulaciones relacionadas con la protección del medio ambiente, y la conservación de los recursos patrimoniales, arquitectónicos y urbanos” (OPRDUG, 2000). Asimismo, este Plan se propone “cuantificar los costos económicos y sociales de la contaminación para formular penalizaciones correspondientes al daño causado” (*idem*), parafraseando el principio “el que contamina, paga”. También se busca clasificar las industrias según estudios de impacto ambiental, y “sistematizar las regulaciones municipales y leyes conexas relacionadas con la protección ambiental” (*idem*).

Finalmente, y en el mismo sentido, se propone un régimen urbano ambiental que establece una dotación mínima de espacios verdes por habitante y controles a la contaminación, con especial atención a las normas de control de emisión para automotores e industrias. No es casualidad entonces, que dos años después de la creación de la Dirección de Medio Ambiente, se cree mediante ordenanza la Dirección Municipal de Transporte (DMT) en el 2000, con funciones de regulación del transporte terrestre y tránsito del cantón⁹⁰. La DMT desarrolló un plan maestro de transporte

⁹⁰ En el 2004 la DMT se fusionó con la Dirección del Plan De Desarrollo Urbano Cantonal conformando la Dirección de Ordenamiento e Infraestructura Territorial (DOIT), la misma que contiene dentro de su estructura un Departamento de Movilidad Urbana (Ordenanza, 2004).

público y otorgó al proyecto *Sistema Troncalizado de Transporte Público Urbano* la condición de altamente prioritario.

A inicios del año 2002, los diseños definitivos de varias troncales para un nuevo y moderno sistema de transporte público para la ciudad fueron contratados el Municipio de Guayaquil. En ese mismo año se firmó un segundo proyecto con el PNUD ONU-HABITAT para darle continuidad al Plan Regulador Desarrollo Urbano del 2000 (PRTPM, 2004), y en el 2004 se aprobó la ordenanza que crea y reglamenta el Sistema Integrado de Transporte Masivo Urbano de la ciudad de Guayaquil-Metrovía, así como la Fundación Metrovía.

Un BRT impregnado de *sustentabilidad*.

Un *BRT* para Guayaquil

Para la elección del instrumento de política a implementar, el Municipio barajó varias opciones de entre los sistemas de transporte y tecnologías disponibles: metro subterráneo, tren ligero, buses y trolebuses, buses y trolebuses en carriles exclusivos, y tranvías (PRTPM, 2004).

En la toma de decisión influyeron los siguientes factores: (i) los costos unitarios por modo de transporte, (ii) la capacidad de cada sistema, (iii) la demanda de viajes de la ciudad, (iv) el costo total de la inversión, (v) los costos de infraestructura y equipo móvil, (vi) la preferencia por montos de inversión accesibles para posibilitar la participación del sector privado, (vii) la rapidez de la implementación, (viii) la posibilidad de tomar en cuenta a los choferes tradicionales, (ix) la cercanía de la experiencia de Quito así como la gran capacidad de rendimiento mostrada por el *BRT* de Bogotá⁹¹, y (ix) la gran flexibilidad del sistema (buses de distinta capacidad para mejorar la rentabilidad de operación).

Finalmente se decidió que un *BRT*, un Sistema Integrado de Transporte de Buses era la opción más conveniente “debido a su mayor cobertura, flexibilidad, sostenibilidad en el tiempo y posibilidad de implantación en el corto y mediano plazo, además de presentar mayores beneficios económicos para la ciudad (PRTPM, 200\$: 4).

⁹¹ Antes del *Transmilenio*, considerado un sistema *full BRT*, se pensaba que estos sistemas tenían la capacidad de transportar, como máximo, a 15000 personas/kilómetro/dirección. El *BRT* de Bogotá ha llegado a tener una capacidad por sobre los 30000 p/k/d, sobrepasando por mucho la capacidad prevista.

El otro boom latinoamericano: de Curitiba a Guayaquil.

Un BRT, *Bus Rapid Transit*, puede definirse como

Un sistema de transporte de alta calidad basado en buses que ofrece movilidad urbana rápida, cómoda y costo-efectiva a través de la provisión de infraestructura que segrega carriles de uso exclusivo, operaciones rápidas y frecuentes, excelente marketing y servicio al cliente (Weinstock et al., 2011:18, traducción propia).

El concepto de BRT se refiere a diversas soluciones de transporte basadas en autobuses que se organizan para proveer un servicio más rápido y eficiente que una línea de bus ordinaria. El primer sistema BRT implementado en el mundo es la *Rede Integrada de Transporte* (Red Integrada de Transporte) de Curitiba-Brasil en 1972 (Weinstock et al., 2011; Pardo, 2009). Pioneros en su implementación, además de Brasil, son Ecuador y Colombia, y el sistema se ha internacionalizado tanto que ha llegado a ser ampliamente adoptado en otros países de la región y del resto del mundo⁹².

Estos sistemas, basados en la segregación de un carril exclusivo para buses⁹³, adecúan ciertas características de los sistemas férreos (por ejemplo, pago de pasaje en estaciones o control centralizado de los servicios, etc.), complementados con la reorganización de la gestión del servicio de transporte masivo y la racionalización de espacio vial urbano (Lupano y Sánchez, 2009). Pese a que existen diferentes modalidades de BRT en la región, Pardo (2009) enlista las siguientes características como las principales de un sistema BRT: infraestructura exclusiva (“sólo bus”), vehículos de gran desempeño y capacidad (tecnología de baja emisiones), reorganización institucional (se determina un arreglo específico para la operación), gestión adecuada de la operación (se establecen parámetros en función de la demanda) y pago de tiquete en la estación (lo que agiliza el funcionamiento y los tiempos de desplazamiento).

La implementación de sistemas BRT constituye una respuesta innovadora frente a la crisis del paradigma “tradicional” de transporte, ilustrado en el capítulo anterior.

⁹² Perú, Chile y Guatemala son otros ejemplos de la implementación de BRT en la región, pero su influencia se extiende también a Estados Unidos, Francia, Irán, Turquía y China, entre otros. Para una revisión reciente de la literatura al respecto recomendamos revisar Deng y Nelson (2010).

⁹³ Aunque el primer caso de segregación de un carril se registró en Chicago en 1939 (*busway*), es en Latinoamérica donde el concepto moderno de BRT fue concebido (Deng y Nelson, 2010).

Pero no por innovadora única; en realidad el BRT se ha constituido en el instrumento de política de transporte urbano de mayor aplicación en la región. Su proliferación, que empezó en los 90's y se sostuvo a lo largo de toda la década pasada (Pardo, 2009; Lupano y Sánchez, 2009), no puede entenderse sin considerar el movimiento que tuvieron las políticas de transporte urbano de la región, desde una visión *de transporte* hacia una de *movilidad*. Un giro regional que estaba influenciado por un contexto más global que debatía sobre la *sustentabilidad*.

La movilidad sustentable como paradigma emergente.

En el boletín titulado *Panorama del Transporte en América Latina y el Caribe 2001*, la CEPAL ya vislumbraba que en el escenario del transporte urbano en la región se estaba produciendo un cambio, caracterizado principalmente por un “movimiento hacia una ciudad sostenible” (CEPAL/ONU, 2002: 11). En el mismo documento, se analiza el problema de la factibilidad de implementar un sistema de transporte masivo a un costo accesible, y se consideró el sistema de transporte como barómetro de la calidad de vida de la ciudad (CEPAL/ONU, 2002)

Como señala Guimarães (1999), el paradigma de lo *sustentable* tiene sus raíces en el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo titulado *Nuestro futuro común*, más conocido como *Informe Brundtland*. En él se acuñó por primera vez, en 1987, el concepto de “desarrollo sustentable”, y se lo definió como aquel “desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones” (ONU, 2007: 1, traducción propia). El capítulo nueve del citado documento hace referencia al crecimiento de las ciudades y el desafío urbano en los países en desarrollo, advirtiendo sobre la dificultad de proveer a la población urbana de servicios de transporte adecuados, dadas las previsiones de crecimiento demográfico y la intensa urbanización.

Posteriormente, la cumbre de Río de Janeiro en 1992 produjo un documento con el mismo espíritu, llamado *Agenda 21*, cuyo capítulo siete incluye una sección que busca promover la energía y los sistemas de transporte sustentables (Center for a World in Balance, 1992).

En el ámbito del transporte, este paradigma se tradujo en el concepto de *movilidad sustentable*, que puede ser entendida como una “estrategia para mejorar la

calidad de vida, a través de la distribución equitativa del espacio público entre las formas de transportes motorizadas y no motorizadas” (Gordon, 2012: 31).

Aunque históricamente las políticas relacionadas con el transporte en la región no habían tenido en cuenta la sustentabilidad, poco a poco se fue introduciendo al concepto de movilidad, que pone énfasis en el “desplazamiento de las personas y bienes de un lugar a otro de manera sostenible, independientemente del modo de transporte utilizado” (Pérez y Sánchez, 2010: 3). Asimismo, se empezó a impulsar un enfoque integral para ocuparse de todos los usuarios y modalidades de transporte, considerando dentro de las políticas de desarrollo de infraestructura medidas de mitigación y protección a los usuarios más vulnerables (peatones, ciclistas, etc.), junto con acciones coordinadas e integradas en otras áreas, como la educación, legislación y salud, en un marco de trabajo multidisciplinario (Pérez y Sánchez, 2010).

De esta forma se inició la búsqueda de políticas cuyo objetivo sea la consecución de ciudades más eficientes y equitativas. Las nuevas premisas ordenan priorizar el transporte público sobre el particular (por su mayor eficiencia en términos de pasajeros transportados por unidad de espacio, consumo energético e impactos ambientales, etc.) para lograr mayor equidad social y eficiencia de inversión, y ubicar al ser humano en el centro de las preocupaciones de las políticas de movilidad por sobre los vehículos (Pardo, 2009).

A continuación nos remitimos al plan de Transporte Público Masivo de Guayaquil que representa la ruptura con el paradigma de transporte tradicional y asienta las bases para nuevas políticas más sustentables (Entrevista 3, 2012; Entrevista 9, 2012).

Metrovía en Guayaquil.

El Plan de Racionalización del Transporte Masivo de la Ciudad de Guayaquil-Metrovía (PRTPM, 2004) inició en el año 2000 bajo la administración del alcalde Jaime Nebot. Para la planificación de este sistema se contó con la participación de técnicos del Municipio, representantes del PNUD y técnicos de Curitiba, Bogotá, Argentina y Ecuador (Fundación Metrovía, s/f).

El diagnóstico que presenta el plan y los documentos institucionales de la Metrovía es muy similar al descrito en el capítulo anterior. En el plan se destaca, por ejemplo: (i) la pésima valoración del servicio de transporte público de la ciudad por

parte de los usuarios⁹⁴, (ii) el exceso de buses en la ciudad, (iii) la concentración en el centro de la ciudad de equipamiento urbano y líneas de buses (90% de rutas pasa por la zona central y pericentral), (iv) que el 84% de los viajes motorizados se realizan en transporte público, y que su propósito principal es el trabajo (v) la bajísima velocidad de la red vial, en especial en el centro, (vi) la desorganización que acarrea altos costos de transporte para usuarios y operadores, (vii) la marcada atomización de los operadores combinada con la gran concentración de líneas en pocas cooperativas, (viii) el alto promedio de edad de los buses (18 años), y (ix) la informalidad y precariedad en la organización del sistema⁹⁵ (PRTPM, 2004; Entrevista 4, 2012).

El plan de la Metrovía contempla como objetivo mejorar el transporte público disminuyendo tiempos de traslado, costos de operación, número de accidentes de tránsito y contaminación. Además, se plantea fortalecer y modernizar las empresas de transporte reduciendo la informalidad. En la ordenanza del 2004 que crea la Fundación y el sistema *BRT*, se diferencian el sistema convencional de buses y la Metrovía, y se expone que la última procura un mejor cuidado del ambiente, así como menos siniestralidad y congestión, contribuyendo así a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Nótese aquí las consideraciones ambientales y de salud pública que se incluyen como parte de la planificación del transporte, algo que mayormente antes no sucedía (o sucedía sólo de manera excepcional).

Entre los requisitos básicos definidos por la alcaldía para la implementación del nuevo sistema de transporte se incluía: (i) el diseñar un sistema sostenible financieramente, que permitiera la adquisición de buses y mantuviese el sector en manos privadas (especialmente al no tener la facultad de fijar la tarifa), (ii) que su funcionamiento no requiera subsidio del Estado y tenga tarifas accesibles, y (iii) que haya participación directa de los transportistas (Entrevista 3, 2012; Entrevista 9, 2012; Entrevista 10, 2012).

⁹⁴ Esta baja calificación se debe principalmente al maltrato de los choferes y al irrespeto a las tarifas especiales para estudiantes, ancianos y discapacitados.

⁹⁵ Según una encuesta realizada a los propios choferes: el 76% no lleva registro contable y el 77% de socios no tiene contrato ni estabilidad laboral; se paga mayoritariamente por porcentaje de ingresos netos (por pasajero) y el chofer ejecuta una doble función: cobrador y chofer (PRTPM, 2004).

Antes de la implementación de la Metrovía se realizaron variados estudios, que incluyeron encuestas de origen y destino, conteos volumétricos del tráfico, coeficientes de ocupación de los diferentes tipos de vehículos de transporte público, diseño operacional, modelación y simulación de demanda, circulación del tráfico, semaforización y señalización, reglamentación, preparación de bases para licitaciones, y otros temas institucionales (PRTPM, 2004).

Un aspecto clave del plan de la Metrovía es la intención de modernización y formalización de los operadores del sistema. Esto se hizo mediante un nuevo arreglo institucional que buscaba alejarse del paradigma tradicional, en el que no había un manejo empresarial del sistema. Para ello se buscó que la prestación del servicio esté a cargo de operadores privados constituidos en sociedades concesionarias conformadas por los conductores o transportistas (que perderían sus “rutas” tradicionales con la implementación de los nuevos corredores). Con esto se logró la transformación de las cooperativas de transporte convencionales en consorcios empresariales (Entrevista 9, 2012; Entrevista 10; 2012; Entrevista 3, 2012):

...los transportistas de la ciudad de Guayaquil se organizan como profesionales autónomos agrupados en cooperativas, que a su vez participan de federaciones con fines más gremiales que operativos o gerenciales. Todo ello implica una informalidad organizacional totalmente incompatible con la *modernidad, seguridad y eficiencia* operativa que se pretende alcanzar (...) Por su experiencia y tradición en el sector se hará la concesión de las rutas a las “verdaderas” empresas locales de transporte, las que deben ser conformadas a partir de las actuales cooperativas... (PRTPM, 2004: 121, cursivas añadidas).

Así, los operadores del sistema son los consorcios que, habiendo ganado la licitación de una troncal, están encargados de proveer la flota de buses, los conductores y el personal de operación y mantenimiento. Tal como estaba planificado, dichos consorcios fueron conformados principalmente a partir de los choferes de las rutas eliminadas por la implementación de la nueva troncal.

El cambio no se dio sin resistencias. La prensa reportó heridos y detenidos durante la jornada de inauguración del servicio, protestas de los usuarios por supresión de rutas (Hoy, 2006), y hasta demandas de inconstitucionalidad iniciadas por un grupo

de transportistas contra la ordenanza que creaba el sistema Metrovía –que no fue amparada por el Tribunal Constitucional⁹⁶ (Entrevista 15, 2012; Entrevista 16, 2012; Entrevista 12, 2012). El alcalde Jaime Nebot, que contaba con gran respaldo y aceptación política fue el aspecto imprescindible para neutralizar esta insatisfacción, él

pudo concretar con los gremios y profesionales obras como la Metrovía (...) que pudo tener la oposición de los transportistas acostumbrados por décadas al abuso y al desorden con el silencio cómplice de las autoridades llamadas a poner orden (Wong, 2005: 152)

Para gestionar el sistema, y para continuar con las entidades consideradas *exitosas* se decidió crear un organismo autónomo de derecho privado (de los que nos ocupamos en apartados anteriores): una fundación. Es así como nace la Fundación Metrovía en el 2004, respaldada por los siguientes argumentos: (i) la autonomía operativa es importante para que un organismo predominantemente técnico se mantenga al margen de decisiones políticas, (ii) sólo así se puede ofrecer una capacidad de respuesta en tiempo real, (iii) es necesario organizar un esquema salarial atractivo para atraer técnicos de alto nivel (por encima del esquema salarial público local), (iii) las fundaciones son mejor vistas por la gente, por su eficiencia, y (iv) con la Fundación el proyecto gana en sostenibilidad (PRTPM, 2004; Entrevista 3, 2012; Entrevista 9, 2012).

La Fundación Metrovía tiene las funciones de planificación, control y supervisión de la operación del sistema. Ella cubre sus costos operativos a través de los ingresos que genera el alquiler de locales comerciales y la publicidad en terminales y paradas. Este formato de financiamiento, que no proviene del cobro de los pasajes, y la administración privada del sistema a través de una fundación y no de una agencia municipal son dos rasgos distintivos del BRT de Guayaquil (Entrevista 9, 2012).

La nueva fundación, al no tomar control sobre la totalidad del sistema de transporte público, convive con el actual sistema de buses convencionales, pero tiene un horizonte de expansión hacia toda la ciudad:

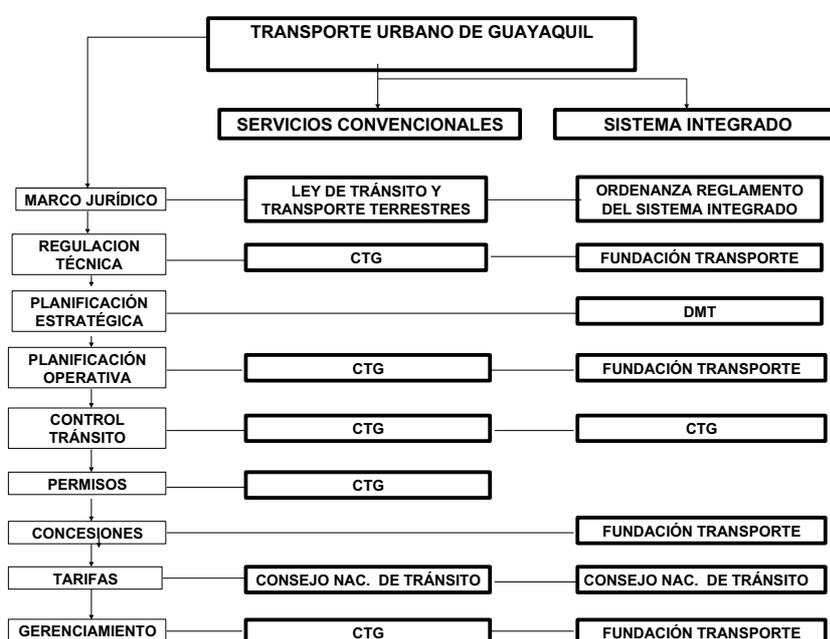
El sistema fue diseñado para competir con rutas e itinerarios convencionales en su etapa inicial, sin embargo en forma progresiva (...) es posible que diversas rutas convencionales, en un futuro más o menos cercano, se vean integradas al sistema masivo, pasando a ser

⁹⁶ Curiosamente, antes de la introducción del primer BRT en Ecuador, el Trole de Quito, los transportistas quiteños también acudieron a este mecanismo para tratar de detener el proyecto, sin lograrlo.

automáticamente gerenciadas por dicha Fundación (PRTPM, 2004: 116).

Con la Fundación Metrovía funcionando, las responsabilidades de las diversas instituciones en el transporte público se modificaron según el siguiente esquema. Nótese que, en el caso del Sistema Integrado, la CTG queda a cargo únicamente del control del tránsito y el CNTTTT de la fijación de la tarifa.

Figura 2. Esquema de funciones institucionales de la Fundación Metrovía en relación a otras instituciones.

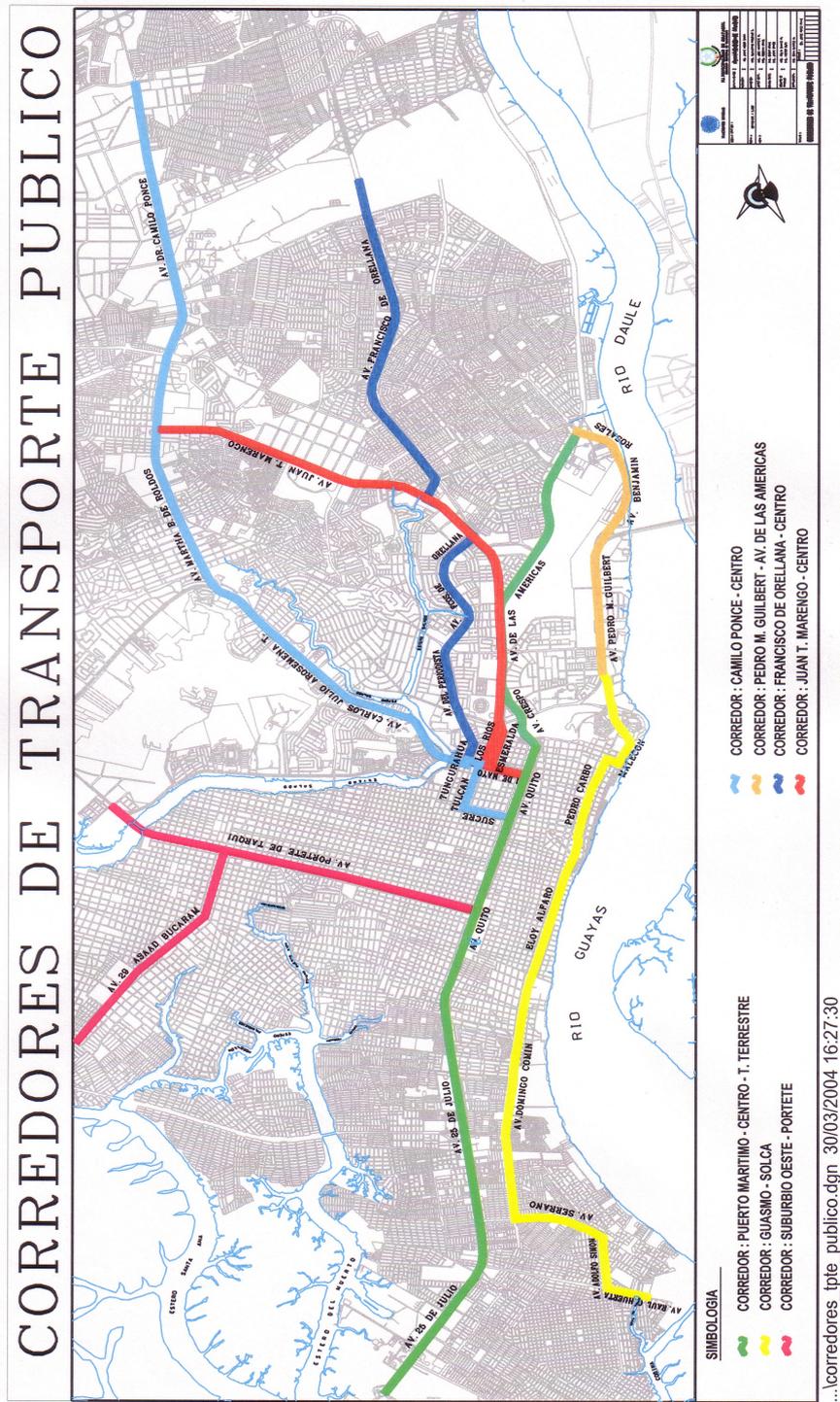


Fuente: PRTPM, 2004.

Además de la Fundación Metrovía y los consorcios, un tercer actor del sistema es el integrador tecnológico y operador de recaudo (ITOR) que cumple funciones de recaudación de pasajes, programa la operación, controla la flota, monitorea el cumplimiento de itinerarios, etc. El sistema tecnológico utiliza herramientas como una red de fibra óptica, CCTV y sistemas de radio, y recauda los valores de los pasajes que se depositan en un fideicomiso en un banco privado. Luego, previa autorización de la Fundación, el ITOR paga a los consorcios por pasaje devengado; el resto del porcentaje de la recaudación sirve para cubrir sus propios costos.

El plan de la Metrovía tiene un horizonte de 20 años para diseñar un sistema con siete troncales (ver figura 3) complementada por una red de rutas alimentadoras e intersectoriales. En su primera fase (julio 2006) operó con 35 paradas y 32 kilómetros de recorrido, que iban desde la terminal de integración Guasmo en el sur, hasta la terminal de integración Río Daule en el norte. En 2008 inició sus operaciones la segunda troncal, Bastión Popular-Centro, con 24 paradas y 33 kilómetros de recorrido. En la actualidad, entre las dos troncales la Metrovía se transporta a 300.000 pasajeros diarios (Fundación Metrovía, s/f).

Figura 3. Corredores de Transporte Público Metrovía



Fuente: PRTPM, 2004.

A continuación presentamos una pequeña cronología de los hitos del transporte urbano en la ciudad de Guayaquil.

Tabla 9. Hitos del transporte urbano en Guayaquil.

<i>Año</i>	<i>Evento</i>	<i>Año</i>	<i>Evento</i>
1881	Empresa de Carros Urbanos	1974	Igualación de tarifas de buses, busetas y colectivos
1910	Inauguración del Tranvía Eléctrico	1975	Plan Esquema Urbano
1922	Aparición de los autobuses	1983	"Estudio del Plan de Transportación Urbano para la ciudad de Guayaquil" por JICA
1929	Empresa de Autobuses	1984	Prohibición de crear nuevas empresas de busetas por congestión (CNT)
1937	Quiebra de la Empresa de Carros Urbanos	1991	Aparición de Buses articulados
1947	Aparición de colectivos	1995	Ordenanza Esquema Urbano de Guayaquil / Plan Macrovincial
1948	Creación de la CTG	1999	Retiro definitivo de relojes tarjeteros de buses urbanos
1950	Liquidación del Tranvía Eléctrico	2000	Ordenanza Plan Regulador de Desarrollo Urbano (Plan de racionalización del transporte público con creación de la Dirección Municipal de Transporte)
1960	Primer semáforo en Guayaquil	2000	Plan de Regeneración Urbana (ordenanza de regeneración urbana)
1969	Primer sistema de semaforización en Guayaquil	2004	Plan de Transporte Masivo Urbano (METROVIA)
1972	Aparición de busetas	2006	Inauguración del Terminal Río Daule de la Metrovía

La decisión de implementar la Metrovía en el año 2000 es el punto de giro que hace manifiesto que un nuevo conjunto de ideas y valoraciones han permeado las políticas del sector.

En el siguiente capítulo se presenta la estructura de los dos paradigmas presentados en los capítulos tres y cuatro, en función de los seis sub-complejos definidos en el marco

teórico. Adicionalmente, se abre una discusión sobre los portadores y los rasgos más importantes de la emergencia del paradigma de movilidad sustentable.

CAPITULO V

ÚLTIMA PARADA: CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN TEÓRICA.

En los capítulos precedentes ilustramos la conformación y consolidación de lo que hemos denominado un paradigma tradicional de transporte público, narramos el surgimiento del transporte público como un problema de la ciudad y su crisis, y revisamos el proceso de la implementación de la Metrovía hasta su inauguración en el 2006, como una forma de dar cuenta del surgimiento de un nuevo paradigma en el subsistema. En este capítulo presentamos (i) la estructura de ambos paradigmas en términos de los sub-complejos e (ii) identificamos las anomalías y los catalizadores del cambio en el caso propuesto. Con esto consideramos alcanzados los dos últimos objetivos de investigación planteados al inicio. Cerramos el capítulo una breve discusión teórica y algunas conclusiones.

Estructura de ambos paradigmas.

A continuación presentamos una síntesis de la información ya expuesta pero ordenada en el marco de las categorías analíticas elegidas, con el fin de reconstruir la estructura de los dos paradigmas de transporte público encontrados: a) el paradigma tradicional y b) el de movilidad sustentable.

Paradigma tradicional de transporte.

1. Complejo cognitivo-normativo.

Sub-complejo de valores, metas y prioridades.

El paradigma tradicional de transporte público de Guayaquil está impregnado de un modelo de *competición en el mercado*, cuya orientación está fuertemente marcada por la fijación de la tarifa (Entrevista 14, 2012). Este modelo de competición está caracterizado por una baja tarifa, una amplia cobertura y la atomización de los proveedores del servicio bajo un sistema *a destajo*⁹⁷, que generalmente se traduce en la llamada *guerra del centavo*. Como hemos establecido, la política de fijación de la

⁹⁷ Esto es que los ingresos son variables de acuerdo al número de pasajeros transportados.

tarifa⁹⁸ es una de las pocas políticas que se ha sostenido a lo largo del tiempo y ha tenido efectos estructurantes en el subsistema de transporte público en la ciudad y en el país.

Adicionalmente, en este modelo de competencia se procura satisfacer la demanda de transporte poniendo el foco de atención en el vehículo y las necesidades de su transporte. *Grosso modo*, este paradigma entiende al transporte público como un negocio privado más que como un servicio público.

Sub-complejo de conceptualización/modelo del problema.

Consecuentemente con lo anterior, en el marco de este paradigma los problemas del sector se leen esencialmente en referencia a: (i) la rentabilidad de la tarifa (con intensos y cíclicos conflictos y *paros* a nivel nacional), (ii) la cantidad y calidad de vías, (iii) la congestión vehicular, o (iv) la calidad de los vehículos, sin tomar en cuenta la organización del sistema (como sucedió con el caso de los articulados descrito al final del capítulo tres).

Los diagnósticos sobre el tema hechos en la década de los 70 ilustran esta forma de concebir los problemas: “Se podría decir que el problema del tránsito consiste en *la disparidad entre el vehículo moderno y los caminos antiguos*” (Cabrera, 1976: 21, énfasis añadido).

Sub-complejo de soluciones.

Las soluciones de política que se proponen en este marco priorizan instrumentos de gestión de la oferta y son más o menos intensivas en la necesidad de construir más y mejor infraestructura. Ejemplo de estos instrumentos en Guayaquil fueron: la coordinación de semáforos, las reformas geométricas del trazado vial, los cambios en el sentido de las vías, los subsidios a combustibles, la construcción de más vías, pasos elevados e intercambiadores, entre otros. En síntesis, la mayoría de alternativas presentadas son *de pura ingeniería* y siguen el patrón de ofrecer infraestructura donde exista demanda.

⁹⁸ La política de subsidios, quizás la segunda más importante en este paradigma, es derivada y se entiende a partir de la fijación del costo del pasaje por parte del gobierno central. Para revisar estos subsidios recomendamos ver Vásquez (1992).

2. Complejo socio-organizativo.

Sub-complejo autoridad y responsabilidad.

Como describimos en el capítulo tres, la responsabilidad y autoridad formal sobre las políticas de transporte público en Guayaquil recaía sobre la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG) y sobre el Consejo Nacional de Transporte Terrestre y Tránsito. Sus mayores tareas consistían en emitir los permisos de operación para los buses privados del servicio de transporte público, la primera, y en la fijación de la tarifa del servicio, la segunda.

Por su lado, los operadores del sistema estaban generalmente agrupados en cooperativas, que estaban lejos de ser estructuras empresariales formales y que se aglutinaban en diversos gremios para defender sus intereses, especialmente para exigir incrementos en la tarifa del servicio.

Sub-complejo de experticia.

En este paradigma, el conocimiento experto emanaba principalmente de la CTG en el ámbito local, la que incluso coordinó una propuesta de transporte urbano masivo con JICA en 1986. A nivel nacional, los burócratas del Consejo Nacional de Tránsito eran la referencia experta. Vale mencionar que la mayoría de estos profesionales carecía de formación profesional especializada en tránsito, “la mayoría de ellos era ingenieros civiles” (Entrevista 14, 2012) con una clara visión de ingeniería de transporte que se concentraba en la construcción de infraestructura (Entrevista 12, 2012).

Sub-complejo procedimental/toma de decisiones.

Finalmente, el proceso de toma de decisiones era producto de un proceso de negociación política caracterizado por la utilización de mecanismos informales de presión, como *paros* y otras formas de protesta *de facto*. Adicionalmente, el proceso se hallaba atravesado por la influencia de los gremios de transporte en los entes reguladores (Entrevista 4, 2012; Entrevista 7, 2012). Esta dinámica fue la que definió el rumbo de las regulaciones efectivas para el subsistema

Paradigma de movilidad sustentable.

1. Complejo cognitivo-normativo.

Sub-complejo de valores, metas y prioridades.

El paradigma emergente de la movilidad sustentable valora el transporte público como un derecho y para su provisión incorpora consideraciones ambientales y de salud pública (énfasis en disminuir los accidentes de tránsito). Además, se inscribe dentro de un modelo de *competencia por el mercado* (vía proceso de licitación) que, con un precio similar o igual al del servicio convencional, prioriza la eficiencia del servicio y pone foco de atención en el ser humano y su movilidad.

Este sub-complejo contiene discursos que priorizan el mejoramiento del transporte público y la promoción del uso de medios no motorizados, y que conciben la actividad como un servicio público, con consideraciones explícitas de equidad e inclusión (Entrevistas 4, 2012; Entrevista 6, 2012).

Sub-complejo de conceptualización/modelo del problema.

En coherencia con el sub-complejo anterior, el problema del transporte público se interpreta en términos de organización y regulación del sistema, con especial énfasis en los efectos de contaminación, accidentabilidad e ineficiencia (derivadas de la *irracionalidad* del modelo de gestión tradicional) (Entrevista 4, 2012; Entrevista 10, 2012; Entrevista 11, 2012; Entrevista 9, 2012, Entrevista 12, 2012).

Sub-complejo de soluciones.

El instrumento predilecto de este paradigma en la región es el BRT, que se concretó en el caso de Guayaquil en un sistema troncalizado de transporte masivo de vía exclusiva con administración privada, que utiliza la figura de una fundación. Como hemos señalado, estos sistemas implican una flota nueva de vehículos, menor accidentabilidad, menor contaminación y mayor velocidad del sistema.

En este paradigma por lo general se privilegian los instrumentos de gestión de la demanda, como son: la mejora del transporte público, la creación de incentivos para el *no uso del auto*, la implementación de tarifas por congestión, el sistema de pico y placa, el escalonamiento y dispersión de horarios, el énfasis en la educación vial, etc. Adicionalmente, se considera importante la integralidad de las soluciones. En el caso propuesto, hemos visto como la planificación del transporte tomó en cuenta el uso de suelo por medio del Plan Regulador de Desarrollo Urbano del año 2000.

2. Complejo socio-organizativo.

Sub-complejo autoridad y responsabilidad.

El discurso de descentralización surgido a inicios de la década de los noventa provocó que la competencia de planificación y gestión del transporte público urbano sea transferida del nivel nacional al nivel municipal (con excepción del control del sistema, en manos de la CTG, y la fijación de la tarifa, de responsabilidad nacional). La leyes reseñadas en el cuarto capítulo, en especial la Constitución de 1998, dio pie para la creación de la Dirección Municipal de Transporte y la asunción de la competencia por parte del Municipio, quien pudo entonces implementar políticas públicas relacionadas con el transporte, como la Metrovía.

Sub-complejo de experticia.

La influencia de organismos como la ONU-HABITAT y el PNUD (en forma de consultores y financiamiento), y de la CAF (como prestamista en varias obras relacionadas a la Metrovía) fue decisiva en el caso estudiado; dichos organismos se constituyeron en una fuente de ideas para la construcción de este nuevo paradigma de movilidad. Su influencia no es nueva en la ciudad, ya se mostraba en los 70's, pero cobró mayor importancia a partir de 1995 con el plan de Desarrollo Urbano; también resultaron de su gestión en la ciudad la promoción del instrumento *BRT*, el fomento de la descentralización, y el financiamiento de la Metrovía, y de otros programas del municipio (catastro, otras obras viales, etc.).

Los profesionales del municipio, en particular del DMT, fueron parte de un proceso de aprendizaje acelerado (Wong, 2005) que acompañaron los consultores internacionales, muchos con experiencia en proyectos similares de *BRT* en la región (especialmente de Bogotá y Quito). El conocimiento especializado de estos profesionales en la planificación de transporte se evidencia en el informe técnico de la obra y en la cantidad de estudios que lo respaldaba. Su influencia e importancia para el proyecto se manifiesta también en que dentro de las razones para decantarse por el modelo de fundación se enlista la necesidad de generar condiciones laborales más atractivas para atraer profesionales de alto nivel.

Sub-complejo procedimental/toma de decisiones.

Bajo el nuevo esquema de movilidad sustentable encarnado en la Metrovía, la facultad de toma de decisiones sobre las políticas del sector (con la salvedad de la fijación de la

tarifa y el control del tránsito) pasa a la Fundación Metrovía, quien puede definir los procedimientos para hacerlo. Así, la toma de decisiones adquiere un corte corporativista aunque en vinculación y bajo el control de la alcaldía.

Es importante mencionar que la introducción de la Metrovía estuvo favorecida por un contexto de estabilidad política en del poder local y se dio sin mucho debate con otros actores; el proceso fue manejado en comunidades de política relativamente cerradas y en espacios relativamente despolitizados, como la DMT o la Fundación Metrovía. Además, durante la investigación fue evidente que los resultados en otras áreas juzgados de exitosos (por ejemplo el Malecón 2000 y su correspondiente fundación) fueron un precedente fundamental.

Aunque la estabilidad política enmarcó este proceso hay que recordar que el mismo conllevó a un cambio paradigmático, en otras palabras que las administraciones de Febres-Cordero y Nebot mantuvieron distintas visiones en relación al transporte urbano. En la administración del primero las políticas estuvieron más orientadas a la realización de obras de ingeniería (construcción de vías, pasos a desnivel, etc.)⁹⁹; en la de Nebot los actores recibieron mayores influencias de organismos internacionales (como el PNUD) y resolvieron crear la DMT, implementar un BRT y mantener una gestión privada con un modelo de fundaciones para esta *administración* de lo público.

Otro ejemplo que ilustra la diferencia entre las administraciones de Nebot y León es el uso de estas últimas. Preguntado por la cantidad de fundaciones luego de terminar su gestión en el municipio, León Febres-Cordero respondió que en la administración de Nebot (en sus primeros años) habían muchas fundaciones, una suerte de “municipio paralelo” (Allan, 2010).

En síntesis, como resultado del cambio hubo una reconfiguración importante de los arreglos institucionales. Por un lado, el nuevo paradigma y la asunción de la competencia implicaron la creación de la DMT y la Fundación Metrovía, mermando las tareas de otras instituciones como la CTG; por otro, muchas cooperativas de transporte público desaparecieron y se convirtieron en consorcios con estructuras empresariales.

⁹⁹ “Ocho años de administración del Ing. León Febres Cordero Ribadeneyra, proveyeron a Guayaquil de imprescindibles obras viales que aseguraron una adecuada movilidad de personas y bienes. Vías, intercambiadores y pasos elevados facilitaron a los vehículos su movilización por la ciudad” (Metrovía, 2004: s/n).

La siguiente tabla sintetiza lo presentado hasta ahora en relación a los dos paradigmas de políticas públicas encontrados en la investigación:

Tabla 10. Estructura de los paradigmas de Transporte Tradicional y Movilidad Sustentable.

<i>PARADIGMA</i>	TRANSPORTE TRADICIONAL	MOVILIDAD SUSTENTABLE
Complejo cognitivo-normativo.		
Metas y prioridades	Competición <i>en</i> el mercado, satisfacción de la demanda, rentabilidad del sistema.	Competición <i>por</i> el mercado, lógica de eficiencia, el transporte como derecho y preocupaciones de salud pública, ambientales y de uso de suelo.
Conceptualización/modelo de problema	Déficit de capacidad vial, congestión vehicular, baja rentabilidad del servicio (tarifa).	Deficiente organización y regulación del sistema, contaminación, accidentes e ineficiencia.
Soluciones Tecnología	Sistema de buses convencionales. Privilegia instrumentos de gestión de la oferta.	Sistema troncalizado de transporte masivo BRT de administración privada. Prioriza instrumentos de gestión de la demanda.
Complejo social / organizacional.		
Autoridad y responsabilidad	Nivel nacional: CNT. Nivel provincial: CTG.	Nivel local: Fundación Metrovía, DMT. Nivel provincial: CTG. Nivel nacional; CNT.
Experticia	Trabajadores de la CTG y CNT con orientación de ingeniería de transporte.	Expertos PNUD ONU HABITAT - DMT con orientación de planificación de tránsito.
Procedimental / toma de decisiones	Proceso de negociación política, entre actores gremiales y nacionales; confuso y con mecanismos informales.	Proceso de corte corporativista concentrado en la Fundación Metrovía y el municipio.

Fuente: Elaboración propia.

Anomalías y catalizadores de cambio.

Proceso de cambio.

Aplicando el esquema básico de Kuhn (2004), la etapa de *periodo vago o pre-científico* se corresponde en nuestro caso a la década de los 70, cuando emerge el problema del transporte público en la ciudad. La etapa de *ciencia normal*, se corresponde al nacimiento y consolidación del paradigma tradicional de transporte, que comprende desde 1922 hasta finales de los años 80 aproximadamente. Y la etapa de *crisis* corresponde a la década de los 90 y a inicios del nuevo siglo, donde se produce la emergencia de un nuevo paradigma en el subsistema de políticas de transporte: el de la movilidad sustentable. No creemos que exista en nuestro caso una sustitución del paradigma tradicional de transporte por este último. Creemos que el cambio más importante observado es su simple emergencia, que entra en disputa con el paradigma anterior.

Las anomalías observadas en el marco del primer paradigma, que se dieron en forma de experimentación de políticas (Plan JICA), errores de competencia (*la guerra del centavo*) y fallo de políticas (caso articulados), retratan la crisis e instigamiento del paradigma de transporte tradicional, socavando su consistencia.

La política trunca del Plan JICA, por ejemplo, anticipa la necesidad de personal más capacitado y de una estructura institucional diferente. Respondiendo a este requisito se planteó la conformación de una empresa mixta, que pueda beneficiarse de un subsidio estatal y de las bondades de la gestión privada al mismo tiempo.

En el caso de los articulados se constata que, en coherencia con el paradigma tradicional en vigencia, se identificó como problema el tipo de unidades de transporte y no la estructura del sistema, y se intentó solucionar la situación sin tomar en cuenta el trazado de las rutas o la administración de las unidades. Algo radicalmente diferente sucedió con la Metrovía, que instituyó un nuevo sistema de gestión del servicio, en el que las unidades eran sólo un elemento constituyente pero no el único ni el más importante.

Creemos que en el caso de Guayaquil el paradigma de transporte tradicional se vio minado, en gran medida, porque sus propios componentes (como la operación atomizada y la informalidad del servicio) fueron vistos como parte del problema,

verificándose una inconsistencia entre el paradigma y los resultados esperados que a éste se le imputaban.

Los elementos básicos observados en este proceso de emergencia del nuevo paradigma fueron: (i) la problematización de temas como la congestión, la contaminación o los accidentes (*surgimiento de nuevos fenómenos definidos como problemáticos o la redefinición de fenómenos como problemas*), (ii) la transformación del sistema de ideas, que pasó de preocuparse únicamente por el transporte, a hacerlo por la movilidad (*reemplazo de un complejo de ideas de políticas con uno nuevo que no es comparable en los mismo términos*), (iii) el cambio de la institución rectora del sistema, de la DMT a la Fundación Metrovía (*institucionalización de un nuevo conjunto de ideas en la forma de nuevas normas, estructuras organizacionales*)- y (iv) la transformación de los actores que gestionaban el transporte, que pasaron de ser cooperativas a ser empresas de transporte aglutinadas en consorcios (*nuevo tipo de actores o grupos de actores percibidos con un rol legítimo que jugar*).

Catalizadores y portadores de cambio.

Entre los catalizadores y promotores más importantes de la emergencia del nuevo paradigma está el Municipio de Guayaquil, con el alcalde Jaime Nebot a la cabeza.

Nebot, con su gran aceptación y apoyo popular logró convencer a los transportistas, históricamente un sector considerado *intocable*, ofreciéndoles ser parte de la operación del nuevo sistema en un proceso de licitación cerrada (limitado al medio local) donde tendrían preferencia. Los transportistas, bajo el liderazgo político local, se enfocaron más en las oportunidades e intereses a largo plazo que en las incertidumbres y riesgos del nuevo proyecto, lo que permitió que acepten la propuesta. El mecanismo de gestión, que prefirió la participación privada de los transportistas antes que la administración pública, fue determinante para incorporar varios sectores de los gremios y contrarrestar la resistencia de los no favorecidos

Otros factores que actuaron como catalizadores de cambio fueron la dinámica descentralizadora y la sustentabilidad como norma y discurso global; ambos condicionaron el contexto de diseño e implementación de la Metrovía. Pueden entenderse como el desarrollo de nuevas normas en un contexto global que permean los

contextos nacionales y locales y ponen nuevos discursos a interactuar en los varios subsistemas de políticas.

Además, la innovación tecnológica (BRT) fue oportuna en un momento de crisis. Aunque la difusión del BRT en la región no implica una replicación exacta de todo el dispositivo, los casos pioneros de Curitiba, Quito y el gran rendimiento del BRT de Bogotá fueron referentes contundentes en la toma de decisiones. En este sentido, creemos que en nuestro caso el *sub-complejo de soluciones* ejerció gran influencia sobre el cambio de paradigma y es de mayor importancia que los demás. En parte porque el BRT como instrumento no se limita a los buses ordenados de cierta manera, sino que con él viene un sistema de administración y valores que contagiarán otros instrumentos del subsistema de transporte. Efectivamente, el enfoque del proyecto de la Metrovía fue desde un inicio cambiar elementos estructurales del servicio de transporte público, no sólo construir y operar corredores troncalizados. Esto reafirma, una vez más, la tesis de no neutralidad de los instrumentos de política.

Ahora bien, es necesario reconocer, como lo hacen Hidalgo, Custodio y Graftieux (2007), que el instrumento *per se* no es una panacea ni implica la consolidación del nuevo paradigma. En otras palabras, la implementación de la Metrovía no demuestra de suyo que el paradigma de la movilidad sustentable sea hegemónico dentro del subsistema.

En esta línea, los BRT no han tenido siempre una ejecución exitosa. En la Metrovía, por ejemplo, existen problemas relacionados con los altos índices de ocupación de las unidades¹⁰⁰, el mantenimiento de calles, robos dentro del sistema, y largas esperas para acceder al servicio. En un nivel más estructural también se señala que al no existir un proceso de actualización de costos, mantener el equilibrio financiero es un reto (el sistema no utiliza subsidios y mantiene la misma tarifa), por lo que la expansión del sistema puede verse limitada. Además, la Metrovía tuvo retrasos por presión de la agenda política y no se realizaron campañas de educación sobre el nuevo sistema, esto ocasionó frustraciones iniciales retrasos en entrega de obras, entre otros problemas.

¹⁰⁰ Algunos llaman al sistema *Metrosardina*.

Por otro lado, entre los principales beneficios del sistema se encuentran: (i) la mejora en los tiempos de viaje, (ii) el aumento de emisiones evitadas, (iii) la eficiencia energética y (iv) el mejoramiento de ciertos tramos de la ciudad alrededor de las paradas y terminales.

Trayectoria de cambio.

Tomando en cuenta al modelo de cambio descrito por Hall (1993), el cambio del caso aquí analizado se asimila a uno de tercer grado las siguientes varias razones: (i) se produce una reconfiguración institucional significativa (de una agencia pública –CTG- a una privada –Fundación Metrovía-), (ii) existe un cambio de naturaleza radical en algunos actores (las cooperativas se convierten en consorcios), (iii) aparecen nuevos actores (como la Fundación Metrovía) y (iv) hay un desplazamiento del lugar de autoridad (del nivel nacional al nivel local).

Como manifiesta Hall (1993), en los subsistemas de políticas públicas que tratan temas de alta tecnicidad y complejidad, como la planificación, regulación y control del transporte público, y que involucran opiniones de expertos, es más probable que el cambio de paradigma esté acompañado por un desplazamiento en el *locus* de la autoridad y de los expertos involucrados. Esto se confirma en nuestro caso pues existió un desplazamiento de la experticia de la ingeniería de tránsito más convencional representada por los profesionales de la CTG, hacia nuevas capacidades profesionales enmarcadas dentro de la planificación más integral del transporte público (como elemento estructurador de la ciudad), representadas por los profesionales y consultores nacionales e internacionales que estuvieron detrás del proyecto de la Metrovía.

Adicionalmente este caso implicó, como sucede en el modelo de Hall (1993): (i) que los políticos asumieran un rol dominante (el alcalde desempeñó un papel protagónico en las negociaciones con los transportistas y organismos financiadores y en el diseño del instrumento), y (ii) una ampliación del campo de decisión más allá de las fronteras del Estado (otorgando espacio al sector privado en la definición y gestión de sistema, especialmente vía concesiones y conformación del directorio de la Fundación Metrovía).

Finalmente, también es un signo de este cambio radical la transformación de las tecnologías utilizadas. El BRT como tecnología se entiende en un contexto de

expansión regional auspiciado por varios organismos de la región, que no sólo promovió su uso en el terreno ideológico sino también brindando financiamiento.

Entre las diferencias más notables de nuestra trayectoria con el modelo de Hall (1993) están: la inexistencia de un debate social alrededor del tema, que la orientación de la política no se dirimió en la arena electoral y que no se originó un reemplazo de una comunidad política dominante por otra.

Por último argüimos, en sintonía con Hall, que este cambio de tercer nivel implicó transformaciones en los valores metas y prioridades, especialmente porque se incorporaron como principios generales valores relativos a la sustentabilidad, la integralidad (usos de suelo), y la salud pública.

Disputa y convivencia de paradigmas.

La perspectiva teórica de los modelos cognitivos nos permite entender que el paradigma de movilidad sustentable surja en un contexto de cuestionamiento y desgaste del paradigma tradicional sin tener total hegemonía (Surel, 2000).

De hecho, la realidad del transporte público de la ciudad nos muestra la convivencia entre la Metrovía y buses convencionales, cada uno con un marco paradigmático distinto, lo que sugiere que la hegemonía de este subsistema se encuentra en disputa. En este sentido, hallamos que el cambio más radical del proceso estudiado no fue el reemplazo del paradigma tradicional por otro nuevo, sino la emergencia de este último, cuya expresión instrumental es la Metrovía.

La disputa de estas dos formas de ver la política pública en el subsistema se expresa en una tensión entre dos modos organizativos de competencia o principios de toma de decisión inconsistentes entre sí, como se muestra en la tabla 10: jerarquía y procedimientos burocráticos vs. administración privada, ó gestión artesanal e intuitiva vs. modelo empresarial de concesionarios. Ahora bien, es importante subrayar que las instituciones que hemos identificado más con un paradigma que con otro, no están exentas de experimentar *disonancia cognitiva*.

De una primera lectura del proceso se podría inferir que a partir de la implementación de la Metrovía existe supremacía del paradigma de la movilidad sustentable dentro del municipio de Guayaquil. Sin embargo, eso no es correcto. De hecho, la información recogida apunta a que ambos paradigmas coexisten y compiten

por la hegemonía no sólo dentro del subsistema de políticas de transporte, sino también dentro de los espacios institucionales. En el caso del municipio de Guayaquil, por ejemplo, no sólo encontramos esfuerzos por mejorar el transporte masivo y promover el uso de medios no motorizados, sino también un conjunto de políticas implementadas con el fin de ampliar la capacidad de circulación para vehículos mediante la construcción de autopistas y la expansión de calles, obedeciendo al paradigma tradicional de transporte.

Esta aparente contradicción o disonancia cognitiva evidencia que una entidad (el municipio en este caso) del que se emanan políticas (convergencia de origen) puede buscar al mismo tiempo objetivos de política diferentes (divergencia de objetivos) al tiempo que muestra la existencia de dos paradigmas en disputa.

Pertinencia del modelo teórico.

El enfoque cognitivista mostró ser apropiado y satisfactorio para el análisis del caso expuesto. En primer lugar porque la “movilidad sustentable”, más que un eje discursivo o un referente teórico, es un acervo de proposiciones normativas, un paradigma. En segundo lugar debido a que, al acentuar la relación de las políticas con las ideas, permite postular la coexistencia y la competencia entre paradigmas. Esto último reviste de singular importancia explicativa al constatar fenómenos de convergencia y divergencia de políticas que parecerían “entorpecerse” buscando objetivos diferentes.

Siguiendo las recomendaciones de Sabatier y Jenkins-Smith (1993) hemos cubierto un lapso de tiempo de varias décadas, nos enfocamos en un subsistema de política específico (transporte público), y tomamos las políticas como sistemas de creencias. Esto nos permitió identificar la trayectoria de cambio puntual y el paradigma que estaba detrás de los instrumentos de política utilizados.

Otra de las bondades del modelo usado es su flexibilidad, la que permitió que conjugáramos múltiples factores en un esquema conjunto: dinámicas de descentralización, regeneración urbana, BRT y movilidad sustentable. En este sentido, el modelo tiende a facilitar la conexión entre discursos diversos, así como entre procesos de conflicto y colaboración entre distintos actores estatales y no-estatales (Fundación Metrovía, transportistas, sector privado).

Consideraciones intempestivas (con ánimo comparativo)

Cuando recogíamos información fue inevitable para muchos de los entrevistados referirse al Trolebús de Quito, el primer sistema BRT de Ecuador. Esta particular influencia ya la hemos manifestado en el análisis, pero quisiéramos señalar un par de cuestiones en clave comparativa.

La primera tiene que ver con las similitudes entre la implementación de ambos sistemas, Trolebús y Metrovía. Siguiendo los análisis de Gordon (2012) y Chauvin (2006), el sistema Trolebús se implementó en un contexto de gran conflictividad marcado por paralizaciones del servicio y una demanda de inconstitucionalidad por parte de los transportistas. Pese a este ambiente, después de los primeros meses el sistema fue considerado mayoritariamente un éxito. En el caso de la Metrovía existió un ambiente muchos menos hostil (sin medidas de hecho) pero también se intentó paralizar el proceso demandando la inconstitucionalidad de la ordenanza que creaba el sistema. Asimismo, las primeras impresiones del funcionamiento del sistema fueron también mayoritariamente positivas.

En cuanto a las diferencias, como lo sugirió un consultor que trabajó para ambos sistemas, la construcción del Trolebús estuvo condicionada fuertemente por el recorrido a través del Centro Histórico y la imagen de capital cultural y colonial de Quito, mientras que el proyecto de Metrovía, como hemos señalado antes, estuvo íntimamente vinculado al discurso de regeneración y de una concepción más modernista (Entrevista 9, 2012).

Adicionalmente, mientras para la gestión del Trolebús se constituyó en una empresa pública, la Metrovía se concibió con un sistema privado de gestión (que incluyó a los transportistas en tanto empresarios, no como trabajadores). Esto también implicó que, mientras la Metrovía funciona sin subsidio municipal alguno (gracias a la publicidad vendida en estaciones y unidades), el Trolebús funcionó como una empresa municipal¹⁰¹.

¹⁰¹ Hidalgo et al., 2007, luego de comparar varios sistemas BRT en la región, señalan que la mayoría de sistemas que cobran menos 0.40 USD reciben algún tipo de subsidio o están bajo estrés económico.

Más allá de la Metrovía.

Como hemos visto, junto con la Metrovía aparece un nuevo conjunto de valores enmarcados dentro del paradigma de la movilidad sustentable, que ofrecen contexto para un nuevo repertorio de políticas, algunas de las cuales ya empiezan a ser implementadas en la ciudad.

La expansión del sistema Metrovía (con retrasos)¹⁰², la instalación de semáforos inteligentes, la implementación de ciclorrutas (aún diminutas pero existentes), la descentralización de servicios hacia la periferia y la construcción de pasos peatonales son algunas de estas políticas. Incluso, dentro de las conversaciones alrededor de la movilidad y de la Metrovía, se ventiló la posibilidad de hacer peatonal la Avenida 9 de Octubre –la avenida más icónica de la ciudad- (Entrevista 9, 2012; Entrevista 10; 2012).

La tesis de que los dos paradigmas descritos están en pugna se corresponde con la aseveración de que el sistema está lejos de presentar estabilidad. Con un nuevo marco normativo a partir de la aprobación de la Constitución del 2008, nos encontramos en un proceso en que los municipios del Ecuador tienen la obligación de asumir las competencias de transporte. Este proceso abre más preguntas que respuestas.

Finalmente, dada la omnipresencia de las regulaciones estatales (nacionales, provinciales y locales) en la vida cotidiana como producto de las políticas públicas implementadas, éstas son un asunto que a todos compete, que a todos afecta. Entender su trayectoria, su continuidad o permanencia, es en última instancia un asunto *democrático*. La definición de un problema y sus posibles soluciones, de quiénes deben intervenir en él, con qué tipo de conocimiento, entre otras son cuestiones que determinan el uso y consumo de la ciudad. La necesidad de seguir debatiendo se impone.

¹⁰² Para “ser equitativo en emplear el espacio público sobre la base que el 90% utiliza el servicio público y el 10% el privado” (La hora, 2011)

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Aguirre, Joffre y Freddy Guerra (2005). “Diseño e implementación de un sistema electrónico para pagos automáticos”. Tesis de grado. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Allan, Henry (2010). “Regeneración urbana y exclusión social en la ciudad de Guayaquil”. Tesis de maestría en Ciencias Sociales. FLACSO Ecuador.
- Andersen, Svein (2010). “The Emergence of an EU Energy Policy Paradigm”. En *Paradigms in Public Policy*, Marcus Carson, Tom Burns y Dolores Calvo (eds.): 261-284. Frankfurt: Peter Lang.
- Andrade, Xavier (2005). “Guayaquil: renovación urbana y aniquilación del espacio público”. En *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un estado estable*, Fernando Carrión y Lisa Hanley (eds.): 147-167. Quito: FLACSO Ecuador.
- Andrade, Xavier (2007). “La domesticación de los urbanitas en el Guayaquil contemporáneo”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* N° 26: 51-64.
- Barrera, Augusto (2007). “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (ed.): 175-206. Quito: Serie Foro FLACSO.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones (1991). “Agenda dynamics and policy subsystems”. *The Journal of politics* N° 53(4): 1044-1074.
- Berger, Peter y Tomas Luckmann (1975 [1966]). *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Borbor, Evelin y Cindy Soriano (2009). “Proyecto de implementación del servicio exclusivo de taxis para mujeres Lady Express en la ciudad de Guayaquil a partir del año 2009”. Tesis de grado. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Brewer, Garry, y Peter DeLeon (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood, Ill.: The Dorsey Press.
- Briones, Karol y Carlos Maliza (2009). “Análisis, diseño e implementación de una aplicación multimedia interactiva para mostrar tiempos, distancias y rutas en un sistema de transporte masivo urbano utilizando herramientas de software libre y tecnología web 2.0”. Tesis de grado. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Burns, Tom (2010). “The Irony of the EU Climate Policy: A crooked Path to a Paradigm Shift”. En *Paradigms in Public Policy*, Marcus Carson, Tom Burns y Dolores Calvo (eds.): 285-309. Frankfurt: Peter Lang.
- Burns, Tom, Dolores Calvo y Marcus Carson (2010). “The ‘REACH’ Saga: A Revolution in Regulating Chemicals”. En *Paradigms in Public Policy*, Marcus Carson, Tom Burns y Dolores Calvo (eds.): 225-260. Frankfurt: Peter Lang.
- Cabrera, Arturo (1976). “Conferencias sustentadas durante el año 1976: 3 conferencias: 1. Problemas del transporte urbano colectivo. Reordenamiento total de líneas de Transporte Urbano, 2. Aspectos del Tránsito en Guayaquil y 3. El Terminal Terrestre para Guayaquil. Necesidades. Estudios primarios. Factibilidad y proyectos/Sugerencias”. En *Anuario Estadístico de la CTG*. Guayaquil: CTG.

- Cabrera, Arturo (1982). "Sin título". En *Anuario Estadístico de la CTG*. Guayaquil: CTG.
- Calderón, Susana y Susana Peñalba (1989). "Procesos urbanos: crisis y descentralización. La emergencia de la cuestión local en América Latina". En *Guayaquil: Realidades y desafíos*, Fernando Calderón, Rafael Castro, Diógenes Díaz, Patricio Martínez, Alfredo Negrete, Eduardo Peña, Susana Peñalba y Gaitán Villavicencio: 19-28. Ecuador: DINEDICIONES.
- Calvo, Dolores, Tom Burns y Marcus Carson (2010). "Toward a New Social Order? Mainstreaming Gender Equality in EU Policymaking". En *Paradigms in Public Policy*, Marcus Carson, Tom Burns y Dolores Calvo (eds.): 311-357. Frankfurt: Peter Lang.
- Campos, Daisy y Cecilia Suri (2006). "Modelo de elección discreta de la demanda de transporte urbano para Quito y Guayaquil, 2003-2004". Tesis de grado. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Campoverde, María (2005). "Simulador matemático para el nuevo sistema troncalizado de transporte masivo para la ciudad de Guayaquil. Ruta troncal: Puente Portete-Centro". Tesis de grado. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Carrión, Fernando (2003). "Ciudad y centros históricos: centros históricos y actores patrimoniales". En *La ciudad inclusiva*, Marcelo Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (eds.): 129-152. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas, Cooperaciones Italianas.
- Carrión, Fernando (2007). "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después". En *La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (comp.): 31-55. Ecuador: FLACSO-SENPLADES-GTZ.
- Carrión, Fernando y Manuel Dammert (2007). "La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado". En *La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (comp.): 9-17. Ecuador: FLACSO-SENPLADES-GTZ.
- Carson, Marcus (2010). "Mad Cows, Polluted Poultry, and the Transformations of EU Food Policy". En *Paradigms in Public Policy*, Marcus Carson, Tom Burns y Dolores Calvo (eds.): 171-199. Frankfurt: Peter Lang.
- Carson, Marcus, Tom Burns y Dolores Calvo (2010). *Paradigms in Public Policy. Theory and Practice of Paradigms Shifts in the EU*. Frankfurt: Peter Lang.
- Carson, Marcus (2010b). "From Freely Traded to Product-non-grata: Banning asbestos in the European Union". En *Paradigms in Public Policy*, Marcus Carson, Tom Burns y Dolores Calvo (eds.): 201-224. Frankfurt: Peter Lang.
- Casal, Jennifer, Jessica Romero y Samantha Ortiz (2008). "Sistema integral de transporte masivo Metrovía: integración del servicio al sector turístico". Tesis de grado. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Castro, Rafael (1989). "La crisis de los servicios públicos". En *Guayaquil: Realidades y desafíos*, Calderón et al.: 155-219. Ecuador: DINEDICIONES.
- Center for a world in balance (1992). "Agenda 21". Disponible en <http://worldinbalance.net/intagreements/1992-rio-agenda21.php> (Revisado el 2 de octubre, 2011).
- CEPAL/ONU (2002). "Panorama del transporte en América Latina y el Caribe 2001". *Boletín FAL* N° 186. Disponible en http://www.cepal.org/Transporte/noticias/bolfall/1/9201/FAL186_02_02.pdf (Revisado el 29 de septiembre, 2012).

- CEPAL/ONU (2007). “Semana Mundial de las Naciones Unidas sobre seguridad vial”. Boletín FAL N° 248. Disponible en <http://www.cepal.org/Transporte/noticias/bolfall/5/28305/FAL248e.pdf> (Revisado el 30 de septiembre, 2011).
- Chauvin, Juan (2006). “Conflictos y gobierno local: El caso del transporte urbano en Quito”. Tesis de maestría en Políticas Públicas y Gestión. FLACSO Ecuador.
- Coleman, William, Grace Skogstad y Michael Atkinson (1996). “Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture”. *Journal of Public Policy* N° 16(3): 273-301.
- Deleon, Peter y Christine Martell (2006). “The Policy Sciences: Past, Present, and Future”. En *Handbook of Public Policy*, Guy Peters y Jon Pierre (eds.): 31-47. Londres: Sage Publications.
- Deng, Taotao y John Nelson (2011). “Recent Developments in Bus Rapid Transit: A Review of the Literature”, *Transport Reviews* N° 31(1): 69-96. Disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01441647.2010.492455> (Revisado el 3 de octubre, 2012).
- Garcés, Chris (2004). “Exclusión constitutive: las organizaciones pantalla y lo anti-social en la renovación urbana de Guayaquil”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* N° 20: 53-63.
- García, Graciela y Gaitán Villavicencio (1993). *La transportación urbana en Guayaquil (1985-1990). Realidades y perspectivas*. Ecuador: Adoum ediciones.
- Gordon, Mayra (2012). *La movilidad sustentable en Quito: Una visión desde los más vulnerables*. Quito: Abya Ayala.
- Guerrero, David (2005). “Simulador integral para el proyecto de transporte masivo del Ilustre Municipio de la ciudad de Guayaquil”. Tesis de grado. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Guimaraes, Roberto (1999). “Aspectos políticos y éticos de la sustentabilidad y su significado para la formulación de políticas de desarrollo”. *Persona y Sociedad* N° 13(1): 157-183.
- Gutiérrez, Ramón (1989). “La nueva Guayaquil entre la utopía y la modelística”. En *Las ciudades en la historia*, Eduardo Kingman (coord.): 257-267. Quito: CONUEP Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Haas, Peter (1992). “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”. *International Organization* N° 46: 1-35.
- Hall, Peter (1993). “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* N° 25 (3): 275-296.
- Heclo, Hug (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hoyos, Melvin y Efrén Avilés (2007). *Guayaquil: memorias urbanas*. Guayaquil: Poligráfica.
- Jenson, Jane (1989). “Paradigms and political discourse: protective legislation in France and the United States before 1914”. *Canadian journal of political science* N° 22(2): 235-258.
- Jenson, Jane (2004). “Changing the Paradigm: family responsibility or Investing in Children”. *Canadian Journal of Sociology* N° 29(2): 169-192.
- Jobert, Bruno (ed.) (1994). *Le tournant néo-libéral en Euroee. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris: L’Harmattan.

- Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987). *L'État en action: politique publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Jolly, Jean Francois (2008). *Régir le Territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie*. Paris: L'Harmattan.
- Jolly, Jean Francois (2010) *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Jones, Charles (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. New York: Harcourt.
- Kuhn, Thomas (2004 [1962 en inglés]). *La estructura de las revoluciones científicas*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laswell, Harold (1951). "The Policy Orientation", en *The Policy Sciences*, Harold Laswell y Daniel Lerner (eds.): 85-104. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Laswell, Harold (1970). "The Emerging Conception of the Policy Sciences". *Policy Sciences* N° 1(1): 3-14.
- Lee, Pablo y Florencio Compte (1993). *Guayaquil: Lectura histórica de la ciudad*. Guayaquil: Centro de Publicaciones U. Católica de Guayaquil, PROHA.
- Lindblom, Charles (1959). "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review* Vol. 19, N° 2: 79-88.
- Lupano, Jorge y Ricardo Sánchez (2009). "Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte". Documento de proyecto CEPAL, Unidad de Transporte. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/35492/lcw230e.pdf> (Revisado el 30 de septiembre, 2012).
- Mendoza, Betsabé (2005). "Simulador matemático del nuevo sistema de transporte masivo para la ciudad de Guayaquil Troncal Orquídeas-Centro". Tesis de grado. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Muller, Pierre (2005). "«Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique» Structures, acteurs et cadres cognitifs". *Revue française de science politique* N° 55(1): 155-187.
- Muller, Pierre (2000). "L'analyse conginitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique". *Revue francaise de science politique* N°2 (50e anée): 189-208.
- Muller, Pierre (1995). "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde". En *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel*, Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin (dir.): 153-179. Paris: L'Harmattan.
- Muller, Pierre (2009). *Les politiques publiques*. Paris: Presses universitaires de France.
- Navas, María (2012). *Malecón 2000. El inicio de la regeneración urbana de Guayaquil: un enfoque proyectual*. Quito: FLACSO.
- Nelson, Barbara (2001). "Políticas Públicas y Administración: una visión general". En *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Robert Godin y Hans-Dieter Klingemann (eds.): 795-860. Madrid: Ediciones Istmo.
- Ojeda, Lautaro (2004). "¿Por qué la descentralización no avanza?". *Ecuador debate*, N° 61: 95-116.

- Olaya, Nelson y Gaitán Villavicencio (1995). *El transporte urbano y la contaminación ambiental en Guayaquil*. Ecuador: Ediciones ROMAPEL.
- Palier, Brun e Yves Surel (2005). “Les ‘trois I’ et l’analyse de l’Etat en action”. *Revue française de science politique* Vol. 55, N° 1: 7-32.
- Pardo, Carlos (2009). “Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina” Documento de proyecto CEPAL, Unidad de Servicios de Infraestructura. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/35361/lcw229e.pdf> (Revisado el 28 de septiembre, 2012).
- Pérez, Gabriel y Ricardo Sánchez (2010). “Convergencia y divergencia en las políticas de transporte y movilidad en América Latina: ausencia de co-modalismo urbano”. *Boletín FAL* Edición 289, N° 9: 1-8 .Unidad de Transporte ONU/CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/Transporte/noticias/bolfall/0/42870/FAL-289-WEB.pdf> (Revisado el 30 de septiembre, 2012).
- Puello-Socarrás, José (2007). “Dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica”. *Ciencia política* N° 3: 30-57.
- Radaelli, Claudio (1995). “The role of knowledge in the policy process”. *Journal of European Public Policy* N° 2(2): 159-83.
- Radaelli, Claudio (2000). “Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l’Union européenne”. *Revue française de science politique* N° 2 (50e année): 255-276.
- Rojas, Milton y Gaitán Villavicencio (1988). *El proceso urbano de Guayaquil 1970-1980*. Ecuador: CER-G-ILDIS.
- Rojas, Milton, Gaitán Villavicencio, Alfredo Becker y Letty Chang (1989). *El mercado de suelo urbano y barrios populares en Guayaquil*. Guayaquil: CER-G, CIUDAD, IDRC.
- Roth, André-Noel (2007). “Los retos del gobierno multinivel y compartido para las políticas públicas. Del Estado relojero al Estado futbolista”. *Cuadernos de Administración* N° 36-37: 41-55.
- Roth, André-Noel (2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos* N° 33: 67-91.
- Roth, André-Noël (2010). “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, André-Noël Roth (ed.): 17-65. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, Paul y Edella Schlager (2000). “Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines”. *Revue française de science politique* N° 2 (50e année): 209-234.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith (eds.) (1993). *Policy change and learning*. Boulder Co: Westview Press.
- Sabatier, Paul (1988). “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”. *Policy Sciences* N° 21: 129-168.
- Sabatier, Paul (1998). “The Advocacy Coalition Framework Revisions and Relevance for Europe”, *Journal of European Public Policy*, 5:98-130.
- Sabatier, Paul (1999). “The need for better theories”. En *Theories of the policy process*, Paul Sabatier (ed.): 3-12. Boulder Co: Westview Press.

- Sacks, Paul (1980). "State structure and the asymmetrical society: an approach to public policy in Britain", *Comparative Politics* N° 12: 349-376.
- Sánchez, Jeanette (2004). "Descentralización, macroeconomía y desarrollo local". *Ecuador debate* N° 61: 77-94.
- Stone, Deborah (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. New York: Harper Collins.
- Surel, Yves (1997). "Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 aout 1981 et les politiques du libre". *Revue française de science politique* N° 2: 147-172.
- Surel, Yves (2008). "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* N° 33: 41-65.
- Surel, Yves. (2000). "The role of cognitive and normative frames in policy-making". *Journal of European public policy* N° 7: 495-512.
- Tobar, Hugo (2001). "El transporte náutico, el Malecón 2000 y el dragado del río Guayas". *El Telégrafo*, junio 30.
- Tomalá, Christian y Eduardo Rivadeneira (2009). "Análisis estadístico de las causas de accidentes de tránsito en la ciudad de Guayaquil". Tesis de grado. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Uggen, John (2008). "The emergence of Multinational Enterprise in Ecuador: The Case of the Ecuadorian Corporation". *Business and Economic History On-Line* N° 6. En <http://www.thebhc.org/publications/BEHonline/2008/uggen.pdf> (Revisado el 24 de mayo, 2012).
- Valencia, Jhonny (2011). *CTG: Historia gloriosa y heroica 1948-2011*. Guayaquil.
- Vázquez, Carlos (1992). "Combustibles y transporte urbano: subsidios o precios reales?". Tesis de maestría en Economía. FLACSO Ecuador.
- Villavicencio, Gaitán (1986). *Características y funcionamiento de la oferta de transporte urbano automotor en Guayaquil: Reflexiones iniciales*. Guayaquil: Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas de la Universidad de Guayaquil.
- Villavicencio, Gaitán (1989). "El desfase de un proceso urbano: El caso de Guayaquil". En *Guayaquil: Realidades y desafíos*, Calderón et al.: 29-87. Ecuador: DINEDICIONES.
- Weinstock, Annie, Walter Hook, Michael Replogle y Ramon Cruz (2011). "Recapturing Global Leadership in Bus Rapid Transit - A Survey of Select U.S. Cities". Institute for Transportation and Development Policy (ITDP). Disponible en http://www.itdp.org/documents/20110526ITDP_USBRT_Report-HR.pdf (Revisado el 28 de septiembre, 2012).
- Wong, Daniel (2005). *Regeneración urbana. Marca de Guayaquil*. Guayaquil: Poligráfica C.A.
- Zerega, Tina (2007). "La imagen postal de Guayaquil. De las imágenes regeneradas a las microintenciones de control estético". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* N° 27: 91-105.
- Jones, Charles (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Duxbury: Ed. Duxbury Press.
- Uggen, John (2002). "Archer Harman y el Ferrocarril del Sur". Ponencia preparada para presentación en el Primer Encuentro de LASA sobre Estudios Ecuatorianos, 18-20 julio de 2002 en Quito, Ecuador.

Hidalgo, Dario, Paulo Custodio y Pierre Graftieaux (2007). "A Critical Look at Major Bus Improvements in Latin America ad Asia: Case Studies of Hitches, Hic-ups and Areas for Improvement; Synthesis of Lessons Learned". Slides. UK Development & Banco Mundial, Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/EXTURBANTRANSPORT/0,,contentMDK:21323061~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341449,00.html>, (Revisado el 13 octubre, 2012).

Documentos.

EPA, United States Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental Estadounidense) (s/f). Pagina web. Disponible en <http://www.epa.gov/asbestos/> (Revisado el 5 de marzo 2012).

Estévez, Alejandro y Susana Esper (2008). "Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras". Documento de trabajo. Centro de Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

FNAC (s/f). "Qui est la FNAC?". Disponible en <http://www4.fnac.com/entreprise/quiestfnac.aspx> (Revisado el 4 de marzo, 2012).

Fundación Metrovía (s/f). Proyecto. Disponible en <http://www.metroviaye.com/proyecto.aspx> (Revisado el 29 de abril, 2012).

INEC (Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos) (1998). Análisis de Estadísticas de Transporte del año 1998.

JICA (Agencia Internacional de Cooperación Japonesa) (1986). "Estudio de Factibilidad para el Mejoramiento de la Transportación Urbana para la Ciudad de Guayaquil".

Morrison, Allen (2008). "Los Tranvías de Guayaquil Ecuador". Disponible en <http://www.tramz.com/ec/g/gs.html> (Revisado el 14 de febrero, 2012).

Ortiz, Gustavo (s/f). "El nuevo sistema de descentralización en la Constitución de la República". Disponible en <http://blogs.utpl.edu.ec/gortizhidalgo/2009/11/14/180/> (Revisado el 15 de mayo, 2012).

PRTPM, Plan de Transporte Público Masivo de la ciudad de Guayaquil. Informe técnico. Marzo 2004

Rodolfo Pérez Pimentel (s/f). "Diccionario biográfico". Disponible en <http://www.diccionariobiograficoecuador.com/tomos/tomo21/b2.htm> (Revisado el 4 de marzo, 2012).

Rodolfo Pérez Pimentel (s/f). "Ecuador Profundo". Disponible en <http://www.ecuadorprofundo.com/tomos/tomo4/e6.htm> (Revisado el 4 de marzo, 2012).

Rodríguez, Galo y Washington Armas (s/f). "Simulador matemático del nuevo sistema de transporte masivo de la ciudad de Guayaquil troncal terminal Guasmo-Terminal Río Daule". Escuela Superior Politécnica del Litoral.

Unión Europea (s/f). "Europa climate acción. ETS". Disponible en http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm (Revisado el 4 de marzo, 2012).

Unión Europea (s/f). “Síntesis de la legislación de la UE”. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_es.htm (Revisado el 4 de marzo, 2012).

Leyes y normas consultadas.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD. Registro Oficial 303 del 19 de octubre del 2010.

Constitución de la República del Ecuador, 1998.

Ley de Cooperativas. Registro Oficial 123 del 20 de septiembre de 1966.

Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Ley 27. Registro Oficial 169 del 8 de octubre de 1997.

Ley de Gestión Ambiental. Registro Oficial 245 del 30 de julio de 1999.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Ley 50. Registro Oficial 349 del 31 de diciembre de 1993.

Ley de Tránsito y Transporte Terrestre. Registro Oficial 1002 del 2 de agosto de 1996.

Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Registro Oficial Suplemento 398 del 7 de agosto del 2008.

Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana. Registro Oficial 144 del 18 de agosto del 2000.

OPRDUG, Ordenanza del Plan Regulador Desarrollo Urbano de Guayaquil, 21 junio del 2000.

Ordenanza Municipal, Ordenanza que crea la Dirección Municipal de Transporte (DMT), 19 de octubre 2000.

Ordenanza Municipal, Ordenanza que fusiona a las Direcciones de Plan de Desarrollo Cantonal y de Transporte, 30 de diciembre 2004.

Proyecto de Ley de Emergencia para la Creación de la CTG. Registro Oficial 112 del 30 de enero de 1948.

Prensa.

El Comercio (1994). “Carros ecológicos y seguros”, sección: Ciudad, agosto 16. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/carros-ecologicos-y-seguros-29496.html> (Revisado el 15 de mayo, 2012).

El Comercio (1995). “Gas: ¿alternativa verde?”, sección: Ciudad, febrero 28. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/gas-alternativa-verde-19072.html> (Revisado el 18 de abril, 2012).

Hoy (1993). “La infancia de la Fundación Natura”, sección: Ciudad, enero 22. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-infancia-de-la-fundacion-natura-44916.html> (Revisado el 22 de abril, 2012).

La Hora (2011). “Siete soluciones al tránsito”. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/siete-soluciones-al-tra-nsito-492494.html> (Revisado el 11 de diciembre, 2012).

Hoy (1994). “¿Quién da más por articulados?”, sección: Ciudad, Enero 25. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/quien-da-mas-por-articulados-32303.html> (Revisado el 15 de abril, 2012).