

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD  
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN GOBIERNO DE LA  
CIUDAD CON MENCIÓN EN CENTRALIDAD URBANA Y ÁREAS  
HISTÓRICAS**

**LA MOVILIDAD SUSTENTABLE EN QUITO: UNA VISIÓN DESDE LOS MÁS  
VULNERABLES**

**MAYRA SOFÍA GORDÓN SALVATIERRA**

**SEPTIEMBRE 2011**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD  
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN GOBIERNO DE LA  
CIUDAD CON MENCIÓN EN CENTRALIDAD URBANA Y ÁREAS  
HISTÓRICAS**

**LA MOVILIDAD SUSTENTABLE EN QUITO: UNA VISIÓN DESDE LOS MÁS  
VULNERABLES**

**MAYRA SOFÍA GORDÓN SALVATIERRA**

**ASESORA DE TESIS: ANDREINA TORRES ANGARITA**

**LECTORES/AS: MARCO CORDOVA**

**ROCIO YANEZ**

**SEPTIEMBRE 2011**

## **DEDICATORIA**

A ustedes...

Mami Tuny, Papi Charly, Paoly, Mily, Reny y Luisito  
no lo hubiese logrado sin su apoyo.

Y a mi metálica compañera que me ha hecho sentir que la libertad se pedalea

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi directora de tesis Andreina Torres, por toda su paciencia a lo largo de la investigación. A Marco Córdova quien me asesoró y alentó. Al profesor Peter Schweizer, quien creyó desde el principio en este trabajo. A los funcionarios del Municipio quienes estuvieron prestos a colaborar con la información, especialmente a Arenita. A los integrantes y ex integrantes de las organizaciones ciudadanas: Asociación de peatones, Biciacción, Ciclópolis, ABC, Carishinas, Colectivo Quito para Todos, por su importante aporte con relación a este estudio y a la ciudad. A mis amigas y compañeras Anita y Gaby por su ayuda, opiniones y críticas. Y agradezco a mi familia y al Gatito por su apoyo.

## ÍNDICE

Resumen

Introducción

### **Capítulo I**

#### **El Desarrollo, la Ciudad, y la Movilidad Sustentable**

El origen del desarrollo sustentable.....19

La sustentabilidad y la ciudad .....23

### **Capítulo II**

#### **Quito: crecimiento urbano, segregación, y movilidad**

Cambios morfológicos de la ciudad a partir de la colonización.....27

El transporte motorizado llega a la ciudad .....38

### **Capítulo III**

#### **La movilidad sustentable: una responsabilidad Municipal**

Nacimiento de las instituciones especializadas en transporte. ....53

Los primeros pasos de una gestión sustentable en Quito .....57

Proceso de consolidación de la sustentabilidad en Quito: Plan Maestro de transporte  
2002 .....61

Del transporte a la movilidad sustentable: su auge en la  
política pública .....65

### **Capítulo IV**

#### **Por una movilidad sustentable en Quito: el papel de las organizaciones ciudadanas**

Origen y acciones de las organizaciones que promueven la  
movilidad sustentable en Quito .....81

El Ciclopaseo Integrado de Quito, espacio de encuentro y conciencia colectiva  
.....85

El peatón un nuevo actor de la movilidad .....98

Ciclovías de Quito, el espacio de la ciudad en disputa y  
la seguridad vial.....104

La crisis institucional de las organizaciones y las nuevas reglas de juego desde el municipio.....	114
“Poner ciclistas en las calles”: nuevos procesos en torno a la promoción de la bicicleta.....	118

## **Capítulo V**

### **Conclusiones Generales**

Gestión y crecimiento.....	125
Movilidad .....	128
Hacia el modelo de Gobernanza.....	130
Gestión participativa.....	132

<b>Bibliografía</b> .....	138
---------------------------	-----

<b>Anexos</b> .....	148
---------------------	-----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

**Mapa 1.** Reconstrucción de la traza y reparto de solares en la fundación de Quito por Wolfman Schottelius (AO).

**Mapa 2.** Anónimo francés, 1736, Dibujo a tinta en la Biblioteca Británica.

**Mapa 3.** Jorge Juan y Antonio de Ulloa, impreso en Madrid, 1748 (CH)

**Mapa 4.** Anónimo, hacia 1810, Museo Municipal, Quito. (CH)

**Mapa 5.** Consolidación de la red urbana por etapas. Ciudad de Quito 1921-2001

**Imagen 1.** Ruta del tranvía

**Imagen 2.** Ocupación del espacio por los distintos modos de movilización y transporte

**Imagen 3.** Día de transporte de ganado

**Fotografía N.º 1.-** Campaña de educación del tránsito.

**Fotografía N.º 2.** El diario tormento del transporte público

**Fotografía N.º 3.-** Los “furiosos ciclistas” en un viernes de pedales en Quito.

**Fotografía N.º 4.-** Primer Ciclopaseo de Quito 27 de Abril 2003.

**Fotografía N.º 5.-** Niña, usuaria del Ciclopaseo, en las intersecciones de las Avenidas Amazonas y República (Abril-2003).

**Fotografía N.º 6.-** Bicicleta blanca en honor a Pablo Lazzarani (avenida de los Shyris y Portugal).

**Fotografía N.º 7.-** Nosotras también circulamos.

**Fotografía N.º 8.-** Graduadas mayo 2008.

**Fotografía N.º 9.-** Noche de carishinas, 23 de Julio 2010.

**Gráfico 1.-** Evolución anual de tasas de muertes por causas externas, del 2003 al 2009

**Gráfico 2.-** Componentes del Transporte para el PMT

**Gráfico 3.-** Componentes de la Movilidad según el PMM 2009-2025

**Gráfico 4.-** La densificación del DMQ 2009-2025

**Gráfico 5.-** Accidentes de tránsito en el DMQ

**Gráfico 6.-** Proceso estratégico de implementación del PMM

**Gráfico 7.-** Esquema conceptual de transporte no motorizado.

**Gráfico 8.-** Razones por las que la población sale al Ciclopaseo.

**Gráfico 9.-** Percepción de agresividad como peatón.

**Gráfico 10.-** Circunstancias por las que se siente agredido.

**Gráfico 11.-** Esquema conceptual de transporte no motorizado.

**Cuadro 1.-** Líneas estratégicas para un nuevo modelo de movilidad para el DMQ.

**Cuadro 2.-** Cuadro comparativo, entre las líneas estratégicas desde el municipio DMQ y el Pacto por la movilidad.

### **Entrevistas**

**Entrevista 1.-**Funcionario Municipal, 2010.

**Entrevista 2.-**Ex Coordinador General de Transporte, 2010.

**Entrevista 3.-**Secretario de Movilidad del DMQ, 2010.

**Entrevista 4.-**ex integrante del colectivo Quito para todos, 2010.

**Entrevista 5.-** integrante de Biciacción, 2010.

**Entrevista 6.-** ex integrante de Biciacción, 2010.

**Entrevista 7.-** integrante del ABC, 2010.

**Entrevista 8.-** funcionaria de la EMMOP, 2010.

**Entrevista 9.-** organizadora de la Carishina, 2010.

**Entrevista 10.-**integrante de ABC, 2010.

**Entrevista 11.-**ex integrante de Biciacción, 2010.



## RESUMEN

Uno de los mayores problemas ambientales con el que se enfrenta Quito es la contaminación del aire, producto de los gases emanados por los automotores y por el vertiginoso aumento de éstos. Dicho problema ha sido tradicionalmente visto desde la perspectiva del transporte.

Sin embargo organizaciones ciudadanas y el Municipio, por la influencia de procesos mundiales en el marco del desarrollo sustentable, están adoptando y construyendo el concepto de “movilidad sustentable” para Quito, a través del cual se promueve un tratamiento integral del problema, incluyendo y priorizando a los modos no motorizados como: peatones, ciclistas, que son también los actores más vulnerables del tránsito, así como la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

En el proceso de elaboración de esta investigación se ha logrado evidenciar como la interacción entre política urbana, procesos sociales y económicos, el transporte, entre otros; han facilitado procesos de suburbanización que resultan en un modelo denominado “ciudad dispersa” (Dematteis, 1996) o “difusa”.

Este modelo de crecimiento de la ciudad, al permitir mayores distancias entre las funciones de vivienda y de empleo, ha generado más necesidad de traslados y por lo tanto mayor contaminación y congestión. Al mismo tiempo el modelo de desarrollo a través de las políticas urbanas, a lo largo de la historia de la ciudad han incentivado la circulación del vehículo privado, y su crecimiento se ha transformado en la fuente principal de los problemas de ambiente, movilidad y seguridad en la ciudad.

En este sentido las organizaciones ciudadanas que promueven la movilidad sustentable en Quito, a través de un proceso de negociación con el municipio, han logrado que se incluyan políticas cuyos objetivos son parte de la construcción de la movilidad sustentable en Quito.

A continuación se analiza como ha sido este proceso de cambio de paradigma con respecto a la movilidad, en qué contexto se desarrolla, como ha sido la participación de las organizaciones ciudadanas y del Municipio y en qué consiste la movilidad sustentable para el caso de Quito.

## Introducción

### La ciudad extendida: suburbanización

A lo largo de la historia las ciudades han sufrido importantes cambios tanto en su estructura física como en sus modelos de planificación y gestión.

Dematteis narra como en el caso de las ciudades europeas tradicionales, éstas eran al principio compactas, no solo por razones de seguridad, sino sobre todo para marcar una distinción física entre lo urbano *la civitas* y lo rural. Aunque hubo una primera forma de suburbanización<sup>1</sup> en la cual las familias de clase media y alta construyeron *villas* en las afueras como lugares de descanso para “aislarse del mundo como un monje y vivir como un príncipe” (Dematteis, 1996), éstas no constituyeron parte del crecimiento urbano, pues cumplían la función de segundas residencias manteniendo su carácter rural.

El proceso de suburbanización sí implicó un crecimiento de la zona urbana, al invadir, en el contexto de la industrialización, zonas denominadas como rurales (Dematteis, 1996). Este modelo denominado ‘ciudad jardín’ en el que los sectores con recursos abandonan el centro y se instalan en las afueras, formando así las ‘ciudades dormitorio’, se presenta en distintos lugares con variaciones que van de acuerdo al contexto histórico y cultural. Fenómeno que tuvo lugar gracias al apareamiento de los medios de transporte.

En la historia de las ciudades se puede observar cómo el transporte ha facilitado cambios, no solo en su morfología, sino también en las dinámicas económicas y sociales. Este, por ejemplo, ha sido un factor determinante en la especulación del precio del suelo urbano. Desarrollando una “influencia recíproca entre el sistema de transporte y la distribución económica y social en el interior del área urbana” (Miralles- Guasch, 2002:13).

El ferrocarril, el tranvía y el automóvil contribuyeron a la modificación del uso y precio del suelo. Éstos, conjuntamente con el crecimiento poblacional, facilitaron el

---

<sup>1</sup> Dematteis denomina este fenómeno de asentamiento habitacional en las afueras o en la periferia como periurbanización o suburbanización (Dematteis, 1996).

paso de un modelo concéntrico a un modelo policéntrico<sup>2</sup>; de una ciudad compacta a una difusa<sup>3</sup>.

La ciudad y el transporte crecen y se expanden de manera paralela pero profundamente distanciadas una de la otra. Dicha ruptura ha desencadenado un sinnúmero de dificultades en cuanto a movilización y acceso a la ciudad, pero sobre todo, a problemas ambientales y segregación social, por el aumento de las distancias y el tiempo de viaje. Como lo afirma Lizárraga “la distancia que separa a los lugares en donde se realizan las distintas actividades económicas y sociales, no ha dejado de crecer en los últimos decenios como consecuencia de los avances tecnológicos y organizacionales” (Lizárraga, 2006: 284).

Más aún, las formas de suburbanización varían de acuerdo a los ingresos de cada sector. Siendo los sectores con menores recursos los que generalmente cuentan con una limitada accesibilidad y movilidad, a mayores costos.

Este sector de la población tiene dos lógicas de inserción residencial. La primera, es instalarse en las afueras de la ciudad porque la tierra es más menos costosa o la renta es nula, debido a la precariedad o ausencia de servicios. La segunda consiste en vivir en el centro de forma hacinada, en tugurios, pues es la manera en que entre muchos pueden financiar los costos que implican vivir en centro (Carrión, 2003).

Al mismo tiempo los sectores sociales con recursos se instalan en las afueras por otras razones<sup>4</sup> (la exclusividad por ejemplo). Demandando la provisión de servicios e infraestructura. Costos que son asumidos por la Municipalidad. El automóvil es generalmente la única forma de acceso y movilidad.

Dichos fenómenos generan un incremento de la necesidad de traslados y de viajes que acompañados del deficiente servicio que ofrece el transporte público (en algunos lugares inexistente) acrecienta el uso del automóvil privado, congestionando y contaminando la ciudad.

---

<sup>2</sup> *Concéntrica o radiocéntrica* consiste en una forma de ordenamiento territorial en circunferencia alrededor del espacio de centralidad. *Policéntrica* ordenada en forma reticular con varios centros (ver Abba 2005).

<sup>3</sup> Dematteis explica estos términos en relación al nivel de expansión urbana. *Compacta* cuando el crecimiento es contenido, denso y *difusa* cuando se extiende de forma reticular (Dematteis, 1996).

<sup>4</sup> Este fenómeno forma parte de proceso más complejo denominado *ciclo de sucesión* en donde se relacionan el deterioro del inmueble, del vecindario, entre otros, que han dado lugar a la *desurbanización* o tugurización de las áreas centrales históricas (ver estudios de Coulomb 2006 y Carrión, 2003).

Este comportamiento de crecimiento reticular se apoya en estereotipos de modernidad y desarrollo reproduciendo el modelo anglosajón de ciudad difusa en cual las ciudades *más modernas* incluyen en su planificación infraestructuras que consisten en inmensas autopistas, avenidas y pasos a desnivel, la idea de ‘abrir calles’ es ‘hacer ciudad’ (Montezuma, 2000).

Desde entonces, hasta la actualidad, la infraestructura de la ciudad “sobre todo en las esquinas o inter-secciones viales, (dan) prioridad al subsistema motorizado -sobre todo a favor del automóvil- y en detrimento del no motorizado (Montezuma, 2005: 295). Al respecto Peñaloza afirma:

Durante los últimos ochenta años se han construido ciudades más para la movilidad de los carros que para la felicidad de los niños. [...] Pero las demandas [...] de los grupos de mayores ingresos, fueron avasalladoras. Y comenzamos a hacer una ciudad para los carros poco amable para el ser humano y francamente excluyente para los ciudadanos más pobres y los más vulnerables como los niños, los viejos y los discapacitados (Peñaloza 2005: 14-15).

Pero como lo explica Montezuma, el ensanchamiento de las vías no solo respondía a las necesidades generadas por los nuevos medios de transporte, sino que en principio surgieron como preocupaciones higienistas de aquella época (Montezuma, 2000: 37), y de alguna manera se buscaba una diferenciación y separación social.

Por otro lado, el transporte y la movilidad no solo son un medio de producción capitalista, sino que además son un producto “en la medida en que el incremento de la velocidad introduce nuevos conceptos de espacio y de tiempo” (Miralles- Guasch, 2002: 11). Es decir, se relaciona al tiempo con dinero; a menor tiempo, mayor ganancia. Por lo tanto, la movilidad tiene correspondencia con el capital de varias formas: como herramienta de producción básica en la economía urbana y como producto.

El modelo de crecimiento difuso de la ciudad, es nocivo para ambos casos, pues en primer lugar genera cuantiosos gastos en infraestructura y sobre todo en provisión de servicios a largas distancias. Y por otro genera pérdidas económicas en relación a la gran cantidad de tiempo (dinero) que se invierte en el traslado y la contaminación ambiental que estos desplazamientos implican. Es así, que este modelo es insostenible económica y ambientalmente.

En este sentido se intenta enlazar a la movilidad con la regulación de uso del suelo y ordenamiento territorial, en búsqueda de equidad, democratizando la ciudad y

revirtiendo la tendencia tradicional de permitir que el mercado inmobiliario decida sobre la planificación urbana.

Vasconcellos sostiene que es necesario que se establezcan dos objetivos centrales al planificar la ciudad: crear un espacio ambientalmente saludable y una accesibilidad equitativamente distribuida. Para ello, el autor establece un solo camino *el reordenamiento del crecimiento urbano*. El mismo que debe ser sometido a nuevos condicionantes, incentivar las ocupaciones deseadas y desincentivar las no deseadas (Vasconcellos, 1996: 179).

La movilidad bajo el paradigma del desarrollo sustentable<sup>5</sup> se ha convertido en un tema clave, eje transversal e indicador de desarrollo y progreso, para la planificación y gestión urbana. En América Latina en ciudades como Bogotá, Quito, Santiago, y varias de Brasil, se han incluido en el debate público la necesidad de implementar políticas que apunten a la construcción de ciudades más humanas, inclusivas, saludables y sustentables. Como lo explica Vasconcellos:

En el fondo, la garantía de un espacio de circulación seguro y equitativo en los países en desarrollo, depende de la consolidación de la democracia y de la reducción de las desigualdades sociales económicas, lo que no puede ser considerado una posibilidad de corto plazo (Vasconcellos, 1996: 210).

Un punto básico para entender este cambio de visión, si puede decirse de paradigma, es entender que *las ciudades se hicieron para la gente* y no para los automóviles. Esta afirmación puede parecer obvia, pero es básica pues a partir de este cambio de mentalidad en la planeación, estructuración y gestión de la ciudad se generan una serie de nuevas sinergias cuyo fin es *la ciudad sustentable*.

Entonces en lugar de construir más autopistas para solucionar los problemas de tráfico, nace un profundo interés por recuperar el espacio público para el peatón partiendo de la afirmación de que el espacio público peatonal es lo que le da calidad a la ciudad (Peñaloza 2005: 16).

---

<sup>5</sup>Entendido como: “dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y a los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida sin poner en riesgo las de las futuras generaciones” (Naciones Unidas, 2010).

En este sentido la movilidad sustentable es utilizada como parámetro de desarrollo y progreso, como indicador de ciudad competitiva, derivado, entre otras cosas, por a las múltiples externalidades que ésta provoca. Es así que:

Una ciudad será entonces, siempre más desarrollada si la movilidad es mayor, si progresa permanentemente y se hacen las innovaciones necesarias para avanzar en este campo, porque la movilidad permite aplacar todo su rico acervo de recursos, ponerlo en acción y elevar, en últimas la competitividad de la ciudad (Comité Consultivo de la IDH para Bogotá 2006: 12).

La movilidad sustentable es una estrategia que busca mejorar la calidad de vida, a través de la distribución equitativa del espacio público entre las formas de transportes motorizadas y no motorizadas. Vasconcellos lo llama “la distribución del espacio de circulación”. El autor afirma que uno de los problemas en los países en desarrollo, es que el uso de las vías es distorsionado por el principio liberal de consumo indiscriminado del espacio. Los automóviles ocupan un espacio totalmente desproporcionado con relación al número de personas que transportan (Vasconcellos, 1996: 208).

Vasconcellos propone que el cambio más profundo en la planificación del transporte debe ir encaminado a la reapropiación del espacio por los actores más numerosos y vulnerables que son los peatones, ciclistas, y usuarios del transporte público (Vasconcellos, 1996: 208). Así mismo Wright, plantea que en lugar de dejarles los espacios que sobran de los grandes proyectos pro automóvil, las vías y los sistemas de circulación debería garantizarse la seguridad y facilidad para andar y pedalear, como prioridad (Wright citado en Vasconcellos, 1996: 209).

### **Los vulnerables en la movilidad**

La movilidad se transforma en el derecho a circular y acceder a la ciudad. Pero los actores que menos lo alcanzan son los *más vulnerables* entendiendo a la vulnerabilidad como:

[...] al factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza, correspondiente a su predisposición intrínseca o susceptibilidad física, económica social y política que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en

caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio natural o antropogénico<sup>6</sup> (Decreto 319, 2006).

Se puede entonces hablar de varias formas de vulnerabilidad en la movilidad y transporte en la ciudad. Están los sectores reconocidos como vulnerables socialmente, como personas de la tercera edad, mujeres, niños y personas de movilidad reducida. Sin embargo, aunque sería interesante investigar la accesibilidad de estos grupos, esta investigación analiza lo que la OMS define como grupo vulnerable en el contexto de la seguridad vial *peatones y ciclistas* (OMS, 2009).

Dentro del sistema de movilidad están en constante interrelación todos los actores: peatones, ciclistas, automóviles privados, transporte público en general, disputándose de cierta forma un espacio para circular, pero las condiciones no son iguales para todos. Los peatones y ciclistas corren un riesgo mayor porque no cuentan con carrocería que los proteja. Y este riesgo natural se acrecienta más según el contexto de inseguridad vial por donde ellos transiten. Como lo manifiesta Peñaloza:

Los automóviles estacionados sobre las aceras [...] evidencian irrespeto por la dignidad humana, en especial por la de los más vulnerables, los viejos, los niños, los discapacitados y también los pobres, que caminan mucho más que los ciudadanos de ingresos más altos (Peñaloza 2005: 18).

Es así como éste derecho a circular, se convierte en un riesgo. Los accidentes de tránsito se han convertido en un problema de salud pública a nivel mundial. En este sentido las políticas heredadas, que promueven el desarrollo y el progreso a través de infraestructuras que incitan el uso del automóvil, propician también los riesgos al circular.

Cabe mencionar que para estos grupos no sólo en el ámbito del tránsito vial hay riesgos. La contaminación, la inseguridad y sobre todo la falta de reconocimiento y respeto han hecho que estén de cierta forma marginados e incluso sean “prisioneros de la ciudad moderna” (Miralles- Guasch, 2002: 29).

Sin embargo, como lo señala Carrión:

[...]la ciudad es el espacio principal para la construcción social, para la constitución de la ciudadanía, para la formación de una identidad colectiva, se ha de convenir que las violencias generan niveles contrarios a la convivencia social, tales como el individualismo, la angustia, la inseguridad y el marginamiento (Carrión, 1993: 13).

---

<sup>6</sup> A partir de este decreto se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital.

Con el fin de lograr ésta convivencia social, y cambiar los niveles de riesgo, inseguridad y marginamiento, el Gobierno de las ciudades a través de la planificación urbana y las políticas, plantean cambiar las formas de ‘hacer ciudad’. Este proceso de transformación se está haciendo realidad en varias ciudades, especialmente en los países desarrollados, y está cobrando fuerza en varias ciudades latinoamericanas incluyendo Quito.

### **Niveles de análisis**

El presente estudio se desarrolla en torno a la configuración de la movilidad sustentable en el caso de Quito. Para lo cual ha sido necesario tratar la problemática de crecimiento urbano frente a las formas de movilidad y la evolución de la política pública al respecto. Además para contextualizar la conformación de esta nueva concepción del transporte, se han tomado como referencias dos ángulos distintos y complementarios: El discurso (y las prácticas) del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y el de las organizaciones ciudadanas.

El capítulo I, de carácter teórico, busca entender por un lado, el sentido de la movilidad sustentable a partir de la reflexión más amplia de la ruptura del paradigma del desarrollo en términos de un nuevo modelo que incorpora las dimensiones social y ambiental como contraparte de los procesos de acumulación, y de otro lado, busca indagar la dialéctica entre el desarrollo urbano contemporáneo y los emergentes modelos de desarrollo, argumento desde el cual, se cuestiona el crecimiento desordenado y excluyente de las ciudades que ha sido impulsado por una política urbana mediada por las lógicas del mercado. El argumento pone énfasis además en la necesidad de incorporar en el debate de la movilidad sustentable a los distintos actores de la sociedad en el propósito de incentivar la apropiación del espacio público por parte de los sectores más vulnerables.

La segunda parte de este estudio permite entender como la ciudad actual es una herencia de los procesos históricos, políticos, sociales y económicos. Evidenciando a través de varios mapas de la ciudad cómo se han ido configurando las centralidades en Quito; como éstas están estrechamente relacionadas con la movilidad sus componentes; los servicios, actividades cotidianas y las lógicas de urbanización de la ciudad. Así mismo se evidencian fenómenos socioeconómicos de segregación, marginación e inequidad, como problemas estructurales que aún persisten hasta la actualidad.



En un tercer momento se muestra como fue el proceso de cambio de visión en la gestión Municipal. Además se analiza su discurso a través de las políticas que se insertan en el modelo de movilidad sustentable y como se poseionan en medio de conflictos políticos y sociales.

En la siguiente parte se aborda el proceso de constitución de las organizaciones ciudadanas que promueven la movilidad sustentable. Sus proyectos, acciones y demandas. Así como su lucha por incidir en la agenda de la política urbana, y en el proceso de concienciación de la ciudadanía. Todo esto matizado por sus conflictos internos e inter-organizacionales; divergencias que se presentan especialmente con relación a la institucionalidad, y a las lógicas propias de cada organización.

La utilización de la movilidad sustentable como concepto central ha implicado varias dificultades principalmente por la carencia de un marco teórico referencial para la formulación de políticas de desarrollo económico (Monteiro da Costa, 1995). Por ello se ha recurrido a dos formas de acercamiento a la problemática. La primera ha sido a través de la investigación histórica, que ha proporcionado un contexto social, político y físico de la ciudad y del transporte. Y la segunda, un análisis de carácter cualitativo, cuyo resultado ha sido uno de los principales aportes, por cuanto evidencia el discurso de los principales actores que promueven y poseionan a la movilidad sustentable en Quito.

Sustentada en el paradigma de desarrollo sustentable, en las teorías sobre los fenómenos de urbanización y del transporte, la presente investigación busca registrar, evidenciar y analizar los cambios en las formas de gestión de la movilidad y el transporte en Quito desde la mirada de los actores más vulnerables representados por las organizaciones ciudadanas.

La mayor parte de investigaciones relacionadas al tema en Latinoamérica, provienen de pensadores como Peñaloza, Montezuma, Moller, desde Colombia, Vasconcellos de Brasil entre otros que no han sido mencionados en este estudio, han provisto los planteamientos básicos que continúan alimentando el concepto de movilidad sustentable.

Sus trabajos han servido para delinear la investigación de Quito relacionándola con las experiencias de ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, y Sao Paulo en las que se han realizado estudios al respecto. Así mismo, los trabajos de Vásconez y Chauvin

han servido como referentes locales. Sin embargo el tema desde la visión de los no motorizados es nueva, y por ésta y otras razones, la presente investigación tiene relevancia, porque nace desde la visión del ser humano como prioridad.

## CAPITULO I

### EL DESARROLLO, LA CIUDAD, Y LA MOVILIDAD SUSTENTABLE

#### El origen del desarrollo sustentable

El “Paradigma del Desarrollo” como modelo económico, político y social, tuvo su origen después de la segunda Guerra Mundial, cuyo hito fue el “Discurso sobre el Estado de la Unión” presentado el 20 de enero de 1949 por Harry Truman, el entonces Presidente de los Estados Unidos.

Truman presenta “al desarrollo como un conjunto de medidas técnicas (utilización del saber científico, crecimiento de la productividad, intensificación de los intercambios internacionales)” (Rist 2002: 94) a manera de “catálogo de buenas intenciones”. La idea fue crear las condiciones necesarias para que las naciones del mundo pudiesen reproducir los rasgos característicos de las sociedades avanzadas. El capital, la ciencia y la tecnología constituirían la base del “sueño americano de paz y abundancia” para todos los pueblos del planeta (Escobar 1996: 20) un sueño, que como lo afirma Escobar, en la práctica se convertiría en pesadilla para las naciones subdesarrolladas.

Parafraseando a Rist, el discurso sobre el “desarrollo” sería una innovación conceptual en cuanto a la forma de entender las relaciones internacionales; (Rist 2002: 87) además marcaría el inicio de una larga y controvertida etapa de la historia llamada la “era del desarrollo” la misma que dividiría a los países del mundo en: “desarrollados” y “subdesarrollados”

Siguiendo con Rist, la invención terminológica del “subdesarrollo” no solo implica la idea de un cambio para llegar a un fin, sino que además el “subdesarrollo” es considerado como un estado natural, sin causa aparente. Mientras que el “desarrollo” toma un tinte transitivo, el de “desarrollar” es decir; como “una acción ejercida por un agente sobre alguien distinto a él” (Rist 2002: 88).

Esta dicotomía “desarrollados-subdesarrollados” presenta “la idea de un mundo en el que todos (los estados) son iguales en derecho, aunque no lo sean todavía en (el hecho)” (Rist 2002: 88), homogenizando al mundo en base al contexto económico. Tomando como referente al Producto Nacional Bruto (PNB) es decir al crecimiento de los ingresos.

Como lo menciona Escobar, los componentes recomendados en los años cincuenta para alcanzar el desarrollo económico eran: la acumulación del capital, industrialización deliberada, planeación del desarrollo y ayuda externa (Escobar 1996: 149).

A finales de los ochenta, continuando en los noventa, inicia el análisis discursivo del desarrollo. Estas críticas deconstruccionistas, son presentadas por Escobar en varios estudios con distintos enfoques: programas de desarrollo rural financiados por el Banco Mundial, análisis de los conceptos centrales del discurso desarrollista, un estudio relacionado a sistemas de conocimiento; otro con enfoques de género, en el que se evidencia como las mujeres fueron ignoradas por las intervenciones del desarrollo, entre otros (Escobar 1996: 35-37)<sup>7</sup>.

En las últimas décadas muchos de los planteamientos básicos del desarrollo han cambiado. Las nuevas tecnologías: innovaciones en la informática, las telecomunicaciones, y las tecnologías de transporte conjuntamente con el “proceso de manufactura han llevado a severas dislocaciones en áreas previamente industrializadas y al realineamiento de la estructura productiva global” (Portes y Kincaid 1994:55). Según Portes esto es parte de un proceso de “reestructuración económica o desindustrialización”, que es una de las contradicciones del concepto linear de desarrollo.

Debido a lo extenso del tema y sobre todo por la cantidad de críticas que éste ha provocado, se mencionará de forma breve algunas de las principales teorías que alrededor de este se han planteado: Teoría de la modernización; Teoría de la dependencia; Modelo de planificación centralizada; Modelo Neoliberal (CW); Modelo de la economía privada dirigida por el Estado; Concepto del condicionamiento cultural del desarrollo; y finalmente el Concepto de desarrollo sostenible, estos dos últimos con un enfoque que sobrepasa el punto de vista económico (Arguello, et. al. 2004: 22-23).

Como se ha dicho el siglo XXI ha sido escenario de fuertes críticas al modelo de desarrollo. Los planteamientos de este paradigma están perdiendo validez y estabilidad, y a la par se están generando modificaciones en las relaciones de producción, de poder, la experiencia humana, la cultura y en general de vida cotidiana (Dután, 2003: 68).

---

<sup>7</sup> Para mayor detalle, el texto de Escobar incluye al pie la bibliografía de estos estudios: págs. 35-37.

El modelo de producción actual, está en crisis debido a las profundas desigualdades económicas y sociales que este ha generado alrededor del mundo, por su dinámica concentradora de capitales. De alguna manera

...el proceso de globalización está asociado con la expansión e intensificación de los circuitos de la economía internacional que conectan e integran cada vez más, pero de manera diferenciada, las distintas regiones del mundo (Carmona, 2005: 28).

Como lo explica Carlos de Mattos las políticas de crecimiento (desarrollistas) están estrechamente relacionadas con las teorías económicas de cada período histórico. Por ejemplo la teoría Keynesiana basada en el libre mercado, ha generado desempleo y asentó las desigualdades económicas. Por otro lado, las teorías neoclásicas, que suponen que el libre juego de las fuerzas del mercado que propician la convergencia económica, están basadas en que el crecimiento a largo plazo, y este depende fundamentalmente del progreso técnico (explicado exógenamente).

Finalmente las nuevas teorías neoclásicas de crecimiento afirman que el juego de las fuerzas del mercado no asegura la convergencia económica pues el crecimiento a largo plazo depende de la acumulación del capital físico, capital humano y de conocimientos aplicados endógenamente en función de expectativas de ganancia (De Mattos, 2000: 18).

A lo largo de este proceso los países “periféricos” luchan por alcanzar el sueño de “desarrollo” dentro del contexto de globalización en el que las reglas de juego no son iguales para todos. La falta de ingreso dificulta la acumulación de los factores humanos de conocimiento y tecnológicos, siendo importante causa de desigualdad. Con la globalización la tecnología y el conocimiento está al alcance de quien posee estos recursos y los utiliza. Bajo el ideal de convergencia lo que se ha logrado es divergir cada vez más profundamente el sistema económico y social de las naciones. Porque finalmente:

...la brecha entre los punteros y los atrasados no ha sido cerrada por el contrario ha crecido de tal modo que se hace impensable que pueda salvarse. La aspiración de alcanzar a los líderes ha llegado a ser un disparate de proporciones planetarias (Wolfgang Sachs citado en Moller, 2006:18).

La crisis del modelo de producción no solamente es económica, sino también social y ambiental. En aras del desarrollo, la acumulación, y la sobreproducción han afectado los recursos naturales a nivel planetario, poniendo en riesgo incluso la permanencia del

ser humano en el planeta. “El crecimiento material y el desarrollo tecnológico logrados por la humanidad han cobrado una alta erosión de los factores eco ambientales, profunda desigualdad social y crecientes brechas económicas y tecnológicas entre sociedades desarrolladas y en desarrollo” (Dután, 2003: 68).

Este daño ambiental irreversible se evidencia en el calentamiento global, la destrucción de la capa de ozono, la extinción de la biodiversidad, el crecimiento de la población mundial que requiere alimentación, techo, vestido, transporte etc., y todo a escala mundial (Moller, 2006: 24).

Pero como Robert Goodland afirma, parece que más dañino aún que el consumo rápido de los recursos naturales limitados, es que estamos llenando la tierra con los residuos de la producción y del consumo de energía, materia prima, productos etc. sobrepasando la capacidad de la tierra de “auto- limpiarse” (Goodland, 1997, citado en Moller, 2006: 28), siendo el transporte vehicular motorizado quien contribuye con cerca del 25% de la contaminación del aire a escala mundial, con una tendencia creciente (Moller, 2006: 29).

El “movimiento verde” propone, en oposición al modelo desarrollista de crecimiento, la teoría del “crecimiento cero”, cuyo principal argumento es que el crecimiento económico es la causa fundamental de la degradación del medio ambiente (Jacobs 1991: 115).

Jacobs explica que es importante diferenciar el crecimiento económico medido por los incrementos anuales del PNB (Producto Nacional Bruto) y el incremento de en el consumo de los recursos naturales. El autor afirma el crecimiento del PNB son medidas de flujo de ingresos en la economía por lo tanto no reflejan el consumo de recursos naturales ni de contaminación, entonces propone el uso de un mecanismo de medición al que le denomina coeficiente de impacto ambiental.

La conclusión principal de este autor es que los niveles de crecimiento económico no son indicadores medioambientales. Por lo que es necesario analizar los efectos nocivos del crecimiento en el consumo por ejemplo, que tiene relación con la capacidad de la biosfera para absorber los consecuentes residuos, el aumento del consumo de los recursos no renovables o el uso de combustibles fósiles.

Finalmente Jacobs sugiere examinar la relación entre tipos particulares de resultados y formas particulares de degradación, pues la intención no es aplicar el

“crecimiento cero” si no buscar una estrategia mundial de conservación, y es en este contexto donde el desarrollo sustentable o sostenible aparece como respuesta, y como un nuevo enfoque de desarrollo (Jacobs 1991:115-123).

### **La Sustentabilidad<sup>8</sup> y la ciudad**

Este nuevo término surge a partir de la preocupación de las Naciones Unidas por “dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y a los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida sin poner en riesgo las de las futuras generaciones” (Naciones Unidas, 2010).

La primera vez que se propone y elabora la categoría de desarrollo sustentable, es en el año 1987 por mérito del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo titulado “Nuestro futuro común<sup>9</sup>”. Sin embargo el tema ambiental con relación al desarrollo tuvo como precedentes la Conferencia sobre la biosfera realizada en Paris y la Conferencia sobre los aspectos Ecológicos del Desarrollo Internacional en 1960.

Doce años después, en 1972 se publica el informe “Limites del crecimiento” poco antes de la Conferencia de Estocolmo “Solo una Tierra” en donde se generaron 109 recomendaciones y mecanismos institucionales para enfrentar los temas ambientales globales. De aquí en adelante se realizarían varias Conferencias desde las Naciones Unidas destacándose como hitos históricos del Desarrollo Sustentable o Sostenible: “La Estrategia Mundial para la Conservación (UNICN 1980) “Nuestro Futuro Común (Brundland 1987) y “Cuidar la Tierra” (UICN 1991) (Arguello et. al. 2004: 56). Es a partir de estos documentos que se construye el concepto de “Desarrollo Sustentable” y sus propuestas.

La intención del desarrollo sustentable no es explicar el desarrollo y el subdesarrollo, sino que ha servido para pensar en lo que no se debe hacer para que todo el mundo continúe siendo capaz de desarrollarse en el futuro. La definición provista por el informe Brundtland como “el desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la habilidad de satisfacer las necesidades de las futuras

---

<sup>8</sup> Los términos sustentable y sostenible son utilizados indistintamente con similares definiciones, en esta investigación se utilizará la Sustentabilidad por ser la definición que se adapta mejor al caso de Quito.

<sup>9</sup> También conocido informe Brundtland en honor a Gro Harlem Brundtland, Presidenta de la Comisión.

generaciones” (Arguello et. al. 2004: 59), implica la necesidad de conservar los ecosistemas y cómo esta conservación tiene relación en el sentido económico.

La idea es generar una nueva forma de crecimiento, ambientalmente amigable y equitativo; “reactivar el crecimiento; modificar la calidad del crecimiento, satisfacer las necesidades de trabajo, alimento, energía, agua y saneamiento; asegurar un nivel poblacional sustentable; consultar y ampliar la base de recursos; reorientar la tecnología y el manejo del riesgo; unir ambiente y economía del proceso de toma de decisiones” (Arguello et. al. 2004: 59).

Sin embargo, el desarrollo sustentable, como lo dice Monteiro da Costa, consiste en una proposición generalmente normativa, que carece de un marco teórico referencial para la formulación de políticas de desarrollo económico. Este autor considera que hay una ausencia de medidas de carácter macroeconómico que estén directamente subordinados al desarrollo sustentable (Monteiro da Costa 1995: 11).

Por otro lado, Borja y Castells mencionan que el desarrollo sostenible es uno de los mayores desafíos de la humanidad. Éste presenta distintas dimensiones que deben ser tomadas en cuenta en el diseño de las estrategias de desarrollo urbano. Los autores insisten en que el concepto de desarrollo sostenible debe enfatizar “el desarrollo” como incremento de la riqueza material, como aumento de la calidad de vida- (de definición variable, según cultura)- y la reproducción de las condiciones sociales, materiales e institucionales para conseguirlo (Borja y Castells, 1997: 195).

A pesar de todas estas afirmaciones a favor y en contra del concepto de sustentabilidad. El reto es pasar de la retórica y el discurso, a la práctica. En este sentido la ciudad como escenario de reproducción del capital, también se convierte en el punto de partida para intentar revertir el modelo.

Por otro lado, Cuervo profundiza la relación naturaleza – ciudad como el paradigma de ciudad sostenible centrado en el deseo de construir la dimensión ambiental como el elemento central para toma de decisiones de políticas públicas y privadas como medio para garantizar la necesaria convergencia y convivencia entre los intereses presente y futuro (Cuervo, 1999:186).

Como lo reitera Edmundo Pérez,

...la existencia y funcionamiento de las ciudades y su desarrollo, así como el bienestar de las generaciones venideras están inevitablemente condicionados a una



sana relación y dependencia de éstas con el medio ambiente y los recursos naturales. Con otras palabras, la ciudad necesita naturaleza (Pérez, 1999: 288).

En el caso ecuatoriano la concepción de una ciudad sustentable nació desde los movimientos ecológicos, los cuales se constituyen por una articulación entre las comunidades de base, organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas.

Muchos de los movimientos ecológicos han desembocado en ONG's ambientalistas que se ubican entre la protesta y la recepción de fondos internacionales para la elaboración de proyectos de desarrollo, concentrándose en proyectos en zonas rurales de alta biodiversidad, pero, a la vez, la sede de las organizaciones se encuentra en las principales ciudades del país, lo cual genera que también piensen en el medio ambiente urbano (Fontaine, 2007 citado en Noroña, 2009).

Es así como el transporte, se convierte en tema de debate a nivel mundial. Varias ciudades del mundo se comprometen a través de distintos tratados (mencionados anteriormente) a reducir sus índices de emanación de gases (provenientes en su mayoría de los automotores). Y surge la necesidad de crear nuevas formas de aprovechamiento de la energía. Se crean vehículos híbridos y entre otras acciones, las ciudades del mundo buscan incentivar formas de transporte alternativo como los modos “no motorizados” para mejorar la calidad de vida de los habitantes urbanos.

Las ciudades y las capitales especialmente se enfrentan hoy en día a problemas similares relacionados con el ambiente, la vivienda, la economía entre otros, derivados del crecimiento “desigual, concentrador y excluyente” (Carrión, 1988:100) del área urbana. Además, sufren un grave problema de sostenibilidad local y global derivado de las formas de organización urbana, la inadecuada gestión y unas pautas de consumo incontroladas (sólo controladas por el precio) e inconscientes (se desconocen los efectos), especialmente en las áreas de mayor riqueza que lleva al despilfarro de recursos. La presión ejercida sobre el medio urbano y sobre el ecosistema global por los procesos de urbanización es cada vez mayor (Borja y Castells, 1997: 196).

Quito no es la excepción. Fenómenos como la suburbanización han hecho que la ciudad actualmente enfrente profundos problemas de contaminación, movilidad, segregación socio-espacial e inequidad. Al mismo tiempo, el parque automotor,

principal responsable de la contaminación del aire, ruido y accidentes de tránsito en la ciudad, aumenta vertiginosamente superando los pronósticos de la planificación urbana.

La calidad del servicio de transporte público, la contaminación y la accidentalidad vial continúan siendo los temas pendientes en la agenda de la política pública.

Al respecto la OMS afirma que alrededor de 1,2 millones de personas en el mundo fallecen como consecuencia de accidentes en las vías de tránsito, acentuándose más en las zonas pobres (OMS, 2009: vii). En el caso de Ecuador el número de muertes por accidentes de tránsito es de 2 341, siendo; el 13,5% en calidad de conductor o pasajero de vehículos de cuatro ruedas; 0,8% como conductor o pasajero de vehículo de dos o tres ruedas; 0,5% de ciclistas; y el 43,2% de peatones (OMS, 2009: anexos).

## CAPÍTULO II

### QUITO: CRECIMIENTO URBANO, SEGREGACIÓN, Y MOVILIDAD

#### **Introducción**

Si bien el término movilidad se ha introducido recientemente, su práctica se remonta al nacimiento mismo de la ciudad. En esta parte se desarrolla cómo se han ido configurando las centralidades en Quito y como éstas están estrechamente relacionadas con la movilidad y sus componentes<sup>10</sup>; así como con los servicios y las actividades cotidianas en la ciudad. Para ello se utilizan varios mapas que permiten observar físicamente cómo ésta se transforma, al mismo tiempo que nos permite entender cómo la ciudad actual es una herencia de los procesos históricos, políticos, sociales y económicos. En este sentido es importante tomar en cuenta la topografía y la ubicación geográfica de Quito en el análisis; así como, su calidad de capital, que la diferencia de otras ciudades. Es indispensable incluir al modelo de desarrollo, e ideología propia de cada momento histórico, pues éstos no sólo inciden en el ámbito económico y físico de la ciudad, sino también, en la vida de sus habitantes.

El propósito de este punto es entender las bases de varios procesos históricos que nos permitan deducir más adelante el ¿por qué? Quito, necesita generar un modelo de ciudad propio, que vaya acorde con sus necesidades.

Abba en su estudio sobre centralidades en Buenos Aires afirma que en el primer periodo de expansión de las ciudades (latinoamericanas), éstas se fueron configurando de acuerdo a una “estructura de centralidades tradicionales, radioconcéntrica y organizada como una red jerarquizada de centros y vínculos” (Abba, 2005: 2), que con el paso del tiempo este modelo “concéntrico” de ciudad cambia a un modelo “policéntrico” a partir de nuevas centralidades.

Este fenómeno de expansión, dice Montezuma, está estrechamente relacionado al desarrollo vial de acuerdo a las formas de movilidad, medios de transporte y las actividades que éstas generan. Pues el medio de transporte predominante de cierta forma ha orientado las “grandes transformaciones” o “mutaciones urbanas” (Montezuma, 2000: 33), es decir, facilita los cambios en la estructura general de la ciudad.

---

<sup>10</sup> En el siguiente capítulo se detalla en qué consisten los componentes de la movilidad: Transporte, gestión del tráfico, vialidad e infraestructura, gestión participativa del sistema y marco regulatorio (PMM 2009).

Ciertamente estos cambios dependen de las economías y las cantidades de inversión a las que los gobiernos locales tienen acceso. No es lo mismo una *gran transformación* en Los Ángeles-Estados Unidos que una, en Bogotá- Colombia, aunque el modelo de ciudad moderna sea la misma.

### **Cambios morfológicos de la ciudad a partir de la colonización.**

Durante el periodo de integración (1000-1500 D.C.) Quito “fue el centro político, religioso, comercial y económico de tal importancia como para atraer a los Incas en plan de conquista” (Salvador Lara, 2009: 55). Es decir Quito, en sí misma constituía una centralidad por sus funciones<sup>11</sup>. Valarezo cuenta que desde aquí se controlaban, organizaban y mantenían los sistemas de transporte y comunicación. Los Incas utilizaron, y, de cierta forma respetaron las redes de caminos que servían para la comunicación entre los *señoríos étnicos*, incluso ampliaron, mejoraron y en ocasiones completaron las redes viales locales (Aguilar et al., 1992: 55).

En la época incaica la calle denominada actualmente como Benalcázar, era una conexión importante para las celebraciones de la época especialmente para acceder al templo de la luna: Huanacauri, actualmente barrio San Juan. Salvador Lara cuenta, como aquí se realizaron solemnes ceremonias en honor a Huayna Cápac el día de su muerte (Salvador Lara, 2009: 62-63).

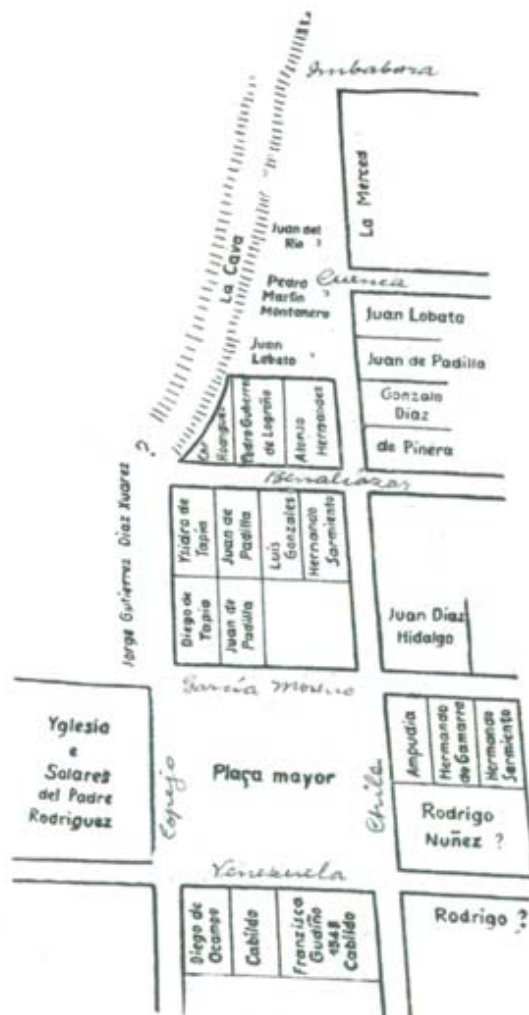
Más tarde, en la conquista española, La Benalcázar fue la primera calle *real* una vez fundada la *villa de San Francisco de Quito*. El municipio dictaminaba que ésta debía ser la más ancha de la ciudad, irónicamente se la denominó posteriormente como *calle angosta* (Andrade Marín, 1938: 228). Esta calle, como *calle cuerda*<sup>12</sup>, con la actual calle Olmedo servirían como base para la elaboración del primer mapa o trazado de la *nueva villa*<sup>13</sup>, realizado el 20 de diciembre de 1534 (Ortiz, 2007: 108). En el mapa 1 se puede ver, cómo a partir de estas calles se configura la ciudad en cuadrícula, y se la divide en manzanas.

---

<sup>11</sup> Coulomb afirma que las centralidades poseen diferentes funciones: política- administrativa, religiosa, económica, comercial, simbólica, habitacional entre otros que los caracterizan (Coulomb: 2006).

<sup>12</sup> Ortiz cuenta que la “calle cuerda” es la que por su orientación era utilizada para trazar las líneas paralelas y perpendiculares de la cuadrícula (Ortiz, 2007:108).

<sup>13</sup> Quito es elevada a la categoría de ciudad en el año 1541 por convertirse en punto de partida y de llegada de nuevas expediciones y conquistas (Ortiz, 2007: 108).



RECONSTRUCCIÓN DE LA TRAZA Y REPARTO DE SOLARES EN LA FUNDACIÓN DE QUITO, POR JUSTUS WOLFFMANN SCHOTTELIUS. (AO)

**Mapa 1.** Reconstrucción de la traza y reparto de solares en la fundación de Quito por Wolfman Schottelius (AO).

**Fuente:** Ortiz, 2007: 108

Entre las primeras adjudicaciones de terrenos (Mapa 1) se destacan las tierras para los franciscanos, solicitadas por Fray Jodoco Ricke sobre los antiguos reales aposentos de Hayna Cápac; luego se entregaron otras para la Virgen de las Mercedes, cerca de las casa del placer del Inca, y finalmente para la iglesia junto a la Plaza Mayor (La Catedral) a través del Padre Juan Rodríguez. Las plazas del *tianguéz*<sup>14</sup> (San Francisco),

<sup>14</sup>Centro de articulación e intercambio inter-regional, denominado por los españoles *Tianguetz*, palabra importada desde Centro América para designar los enormes mercados que allí encontraron” (Aguilar et al. 1992: 37).

la Plaza Mayor (Plaza Grande) constituían en aquella época las principales centralidades, por sus funciones comerciales y político-administrativas. Además la plaza de Santo Domingo se había convertido en un punto importante para la articulación del tráfico comercial por su orientación hacia el camino de Lima (Aguilar et al., 1992: 82).

La estructura de la ciudad estaba definida por un núcleo central administrativo y simbólico configurado en la Plaza Grande (Vallejo, 2008), con su pequeña red de calles y plazuelas. La forma de las ciudades (latinoamericanas) en dicha época se caracterizaba por altas densidades poblacionales, monocéntricas, uso mixto del suelo, calles angostas principalmente peatonales (Wright citado en Noroña, 2009); la densificación en el caso de Quito fue más determinante al estar limitada de forma natural por quebradas.

Las áreas circundantes a la parte central de la ciudad estaban distribuidas jerárquicamente (españoles, criollos, clases populares) (Vallejo, 2008). “La distancia que se tenía con respecto a la plaza central, el área más exclusiva y conveniente de la ciudad, definía el estatus social y económico de los residentes” (Carrión y Hanley, 2005: 212). Las primeras casas eran grandes, algunas con dos plantas, pero conforme se alejaban del centro se volvían más pequeñas. En la periferia se podía encontrar grupos de chozas en las que vivía la población indígena (Ortiz, 2007).

Sin embargo, en la vida cotidiana no existía una diferenciación marcada, como se podrá ver más adelante. En la misma casa habitaban los dueños y la servidumbre, los primeros vivían en la segunda planta, mientras que los segundos habitaban la parte baja (Salvador Lara, 2009), manteniendo, seguramente las diferencias sociales entre unos y otros. La ciudad sería el sitio de encuentro entre todos.

En la zona norte, las tierras ejidales, estaban destinadas “al ganado para las carnicerías y bueyes de arado de las estancias”. Por esta razón se trasladaron las carnicerías a las “cercanías de San Blas-actual Plaza del Teatro- en 1568” (Aguilar et al., 1992: 74), probablemente para acortar las distancias de movilización para la comercialización.

Para finales de siglo la economía de Quito estaba cimentada en la producción textil mediante los obrajes. Salvador Lara sitúa esta actividad entre 1560-1570 como “nacimiento y consolidación de los obrajes en la sierra” hasta 1720 en que desaparecen definitivamente los obrajes (Salvador Lara, 2009: 108) Esta actividad genera procesos

de acumulación que inciden en la estructura urbana, especialmente en el proceso de edificación de la ciudad (Aguilar et al., 1992: 82); así como la necesidad de mano de obra (indígena) para estos fines. Los *mitayos*<sup>15</sup> servían para la edificación de las viviendas, eran utilizados como medio de transporte; también se encargaban de elaborar el empedrado de las calles (Descalzi, 1978: 222 y 349).

Como resultado de esta gran demanda de mano de obra, Terán explica que “cada dos meses se incorporaba a la ciudad un turno de 1000 indígenas para el acarreo de yerba y leña. Algunos no volvieron a sus pueblos” (Aguilar et al., 1992: 82). En consecuencia se produce un crecimiento poblacional importante que asciende a 30.000 indígenas durante 1610 (Aguilar et al., 1992).

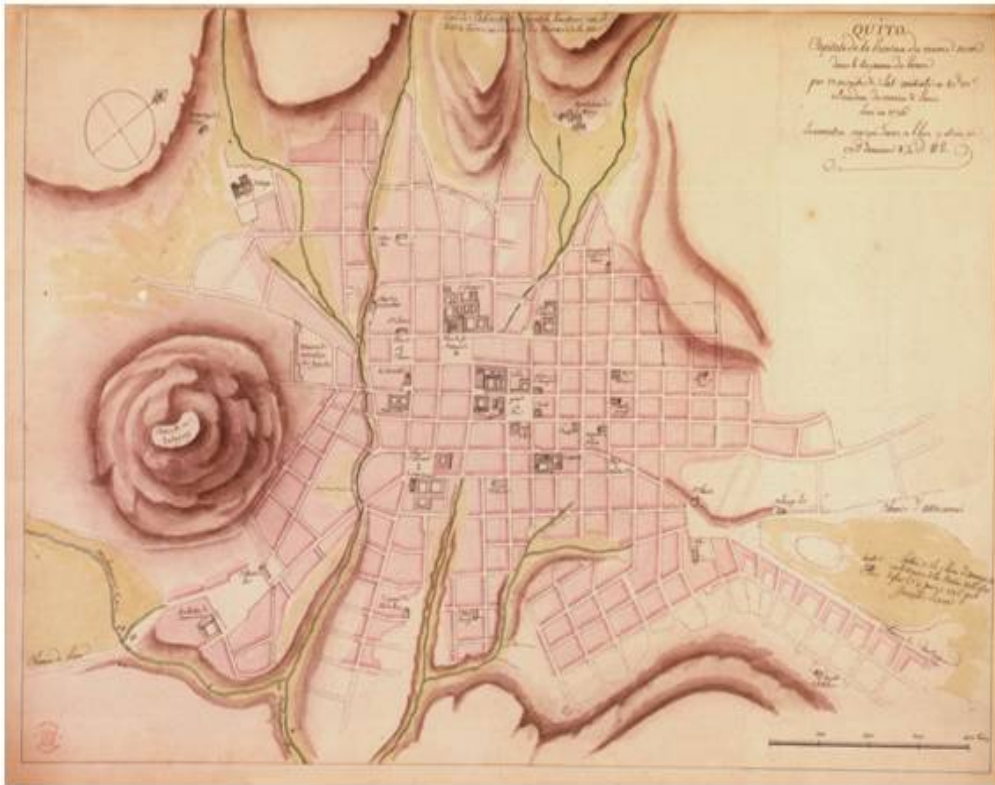
Es así como las ciudades andinas surgen como parte de las estrategias coloniales de “control territorial y administración de las poblaciones indígenas” (Kingman, 2006: 39). A pesar de propiciar el encuentro entre las diferentes capas sociales y étnicas, las ciudades constituyen “espacios de poder y de prestigio así como de acumulación de capital cultural y simbólico” (Kingman, 2006: 39).

Gran parte del imaginario, las concepciones sociales y formas de organización y domesticación (en la definición de Kingman), tienen lugar en esta primera etapa de la ciudad. Incluso el trazado en cuadrícula español, parte de un proceso civilizatorio, es de cierta forma una imposición violenta, (que si bien respeto ciertos caminos indígenas), no tomó en cuenta la singularidad de la topografía de Quito y sus flujos.

No existe para este periodo (siglo XV) un mapa que nos permita evidenciar físicamente estas primeras transformaciones de la ciudad. Los planos anteriores al mapa 2, son dibujos que trazan de forma inexacta las calles y lugares que se han mencionado anteriormente. Incluso en el mapa 2 no está clara la delimitación del área urbana de Quito. Sin embargo, éste nos permite imaginar la ciudad del siglo XV, una ciudad que crece alrededor de las diferentes órdenes religiosas, representadas físicamente en iglesias y conventos.

---

<sup>15</sup> Indígenas cuya forma de explotación consistía en un sistema de trabajo obligatorio, para realizar los más rudos menesteres como trabajo en las minas, obrajes, labranza, trapiche y obras públicas. Debían trabajar seis meses y descansar dos y volver por otro medio año (Salvador Lara, 2009: 97).



**Mapa 2.** Anónimo francés, 1736, Dibujo a tinta en la Biblioteca Británica.

**Fuente:** Ortiz, 2007: 129

Este mapa (ver mapa N.º 2) se realiza luego de llegada de los científicos de la Academia de Ciencias de París, el autor (anónimo) como se ha dicho, quiere destacar las iglesias plazas y monasterios; incluso dibuja unos pequeños planos de ellas, quizás por el poder que éstas representan. El color rosado de las manzanas deja ver, un posible uso urbano de éstas, pues las ubicadas en el sector de La Alameda y solamente están dibujadas en líneas punteadas, evidenciando la intención de una futura ocupación.

Como Salvador Lara lo menciona,

[...] el crecimiento de la población permite que ya en el siglo XVI Quito tenga cinco parroquias urbanas, y que luego aumenten a seis y siete, que se vuelven célebres y tradicionales: la catedralicia, más conocida con el nombre de El Sagrario, Santa Bárbara, San Roque, San Marcos, San Blas, San Sebastián y luego Santa Prisca (Salvador Lara, 2009: 111).

El siguiente mapa elaborado por Antonio de Ulloa (mapa 3), además de localizar las Iglesias, conventos, recoletas y otros sitios religiosos, incluye estas nuevas parroquias, y otros lugares como: las cárceles, el colegio de San Luis, el hospital de Belermitas, las fuentes, los molinos, el Batán, la carnicería, el rollo, las casas desde donde se hicieron





Mientras que en el extremo sur, en el viejo reducto indígena, se construía el Lazareto u Hospicio, que sería el lugar de reclusión y concentración de los mendigos y pobres que proliferaban en la ciudad (Aguilar et al., 1992).

Se puede advertir una diferenciación socio-espacial con relación al norte y sur de la ciudad, pues como lo afirma Terán hasta la segunda mitad del siglo XVI en San Sebastián y San Roque vivían tanto indígenas como españoles de élite. Sin embargo como se ve en el siglo XVIII hay un intento de diferenciación que no se llega a concretar sino hasta el siglo XX, pues todavía en el siglo XIX había una configuración social en “la que ni siquiera los sectores dominantes escapaban de las duras condiciones económicas de esos años y al inevitable trato con los otros” (Aguilar et al., 1992: 130)

Como lo narra Kingman:

La composición de la población variaba de calle a calle pero en todas era posible encontrar personas pertenecientes a distintas capas sociales. En la propia manzana del Palacio de la Presidencia había 15 covachas, dos tiendas, una estanquería, seis vivanderas, dos chicherías, una sastrería, una talabartería (Kingman, 2003: 160).





**Mapa 4.** Anónimo, hacia 1810, Museo Municipal, Quito. (CH)

**Fuente:** Ortiz, 2007: 138.

En este plano de 1810 atribuido al Marqués de Selva Alegre: Juan Pío Montúfar y Larrea, se pueden observar varias referencias importantes de la ciudad: la plaza de toros en la plaza de las carnicerías (plaza del teatro) unos clérigos en San Blas, alrededor de la Alameda un niño volando una cometa y unas personas paseando del brazo. Se destacan: el cebollar, las tenerías, la calle La Ronda, la calle del Mesón, la loma Grande, la calle de la loma Chiquita, la calle de las Siete Cruces (calle García Moreno) (Ortiz, 2007: 138-139). En la actualidad, este mapa, se lo conserva en el Museo de la Ciudad.

Cabe mencionar que la ciudad no creció durante el siglo XVIII debido probablemente “a las crisis económicas, desastres naturales, epidemias, incremento vegetativo insignificante de la población, guerras de la independencia etc.” (Ortiz, 2007: 138-139).

En este entonces la población en su mayoría se movilizaba a pie; otras formas de transporte eran carros halados por bueyes, los indígenas eran utilizados para transportar

cosas e inclusive personas, pues aunque ya existían coches éstos tenían en principio otros fines.

Los indios, hombres y mujeres, con cargas en la espalda, se mueven por todos lados; los soldados, con extraños gorros de payaso unos descalzos otros con zapatos, vagan ociosamente por entre la muchedumbre; grupos de mercaderes y sus amigos charlan frente a sus tiendas, chagras o campesinos a caballo pasan al galope por las calles; las damas encuentran a sus amigas y las abrazan obstruyendo las estrechas aceras; aguadores con enormes vasijas a la espalda, carniceros o ganaderos con su carga de carne o pan en artesas sobre la cabeza, se encaminan hacia las casas de sus clientes; niños y perros corren en todas direcciones; los arrieros lanzan juramentos a sus mulas[...] (Hassaurek citado en Vásconez, 1997: 86)

El mundo más distinguido o el que puede pagarlo, desde hace dos o tres años, efectúa el paseo dominical en coches. [...] Hasta hoy ya se han traído diez o doce carruajes, representando cada uno fuerte capital, porque son importados allende el Océano y desde Guayaquil o Babahoyo son traídos en piezas sueltas a lomo de bestia por un carísimo flete. (Kolberg citado en Vásconez, 1997: 79).

El uso peatonal se ha desarrollado durante 5000 años de historia urbana, pues todas las calles de las ciudades eran utilizadas para caminar. Sin embargo se podía compartir el espacio con coches y caballos sin mayor riesgo, los niños podían caminar varias cuadras para hacer una diligencia sin peligro (Peñaloza 2005). La lógica de las ciudades desde su nacimiento, hace cerca de 10.000 años hasta mitades del siglo XIX, se caracterizaba por una fuerte densidad poblacional y la *ciudad caminable* era la mejor descripción de la naturaleza de las estructuras urbanas (Noroña, 2009).

Así, por la misma dinámica de la ciudad, la cercanía de los lugares y la morfología de la ciudad, la caminata era el medio de desplazamiento más utilizado cotidianamente, pues si bien ya existían las carrozas de tracción animal, estas no eran indispensables, y por otro lado servían como instrumento de prestigio de las clases dominantes (Montezuma, 2000).

Las relaciones “señoriales”<sup>16</sup> como lo dice Kingman, se transformarían a partir de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Pues a la par de la construcción de vías, el apareamiento de vehículos y la dinamización del mercado tendría lugar la “secularización de la vida social y política de ‘adecentamiento’” (Kingman, 2006: 41). Los cambios en la imagen urbana, traerían consigo una diferenciación social de los

---

<sup>16</sup> Tipo de ciudad construida sobre la base de relaciones jerárquicas (Kingman, 2006: 44).

espacios, estableciendo unos “límites imaginados” entre la ciudad y el campo (Kingman, 2006: 41).

En este sentido el periodo presidencial de García Moreno (1859-1865 y 1869-1875) fue un precedente importante para la construcción del pensamiento moderno tanto en el sentido físico como social de la ciudad. Sus labores en el ámbito urbanístico, como en el ideológico le hicieron merecer el calificativo de gobierno “progresista conservador”.

Entre sus obras se desatacan la restauración de varios edificios, la construcción de edificaciones importantes como el Observatorio Astronómico, el Panóptico entre otros y la creación de varios centros educativos.

Además se esfuerza por conseguir empedrar la mayoría de las calles de la ciudad, destacándose su plan vial y la creación de un ferrocarril para unir Quito con Guayaquil, del cual solo llega a terminar el tramo Riobamba- Simbambe, su mayor anhelo era “unir las diversas regiones del Ecuador” por lo que además construyó caminos de herradura hacia varios extremos de la ciudad (Salvador Lara, 2009:185-186).

Detrás de todas estas obras hay un macro-proyecto político e ideológico modernista y progresista, representado en el interés de lograr la integración del Estado-Nación, (especialmente de Guayaquil y Quito), en donde la construcción del ferrocarril jugó un papel primordial.

Guayaquil gracias a las exportaciones de cacao, se configuraba como un polo de desarrollo económico, al mismo tiempo que la “hacienda serrana buscaba incorporarse al mercado interno; y, el capital comercial y bancario se hacía más fuerte” (Goetschel, 2007: 30). Al respecto Kingman afirma que ésta primera división internacional del trabajo fue el punto de partida de la modernización de la sociedad y el Estado ecuatoriano (Kingman, 2006: 67).

García Moreno, (de forma autoritaria) logró incorporar estas visiones modernistas de desarrollo, urbano, científico- técnico, la educación y la asistencia social, utilizando como mecanismo a la iglesia. Se organizó de esta forma un “Estado teocrático” o “una modernidad católica” (Goetschel, 2007: 30), en donde “el catolicismo y los aparatos clericales se convirtieron en el eje, alrededor del cual se intentó integrar a la nación” (Kingman, 2006: 78), donde se reconoce a Quito como capital, polo político; y, a Guayaquil como polo económico.

Sin embargo, la modernidad, así como el concepto de nación, no llegarían a todos, incluso en la actualidad hay lugares a los que no han llegado estas prácticas. Serían las élites quienes impondrían en la ciudad, varias de estas ideas modernas, como el ornato, la higienización entre otros mecanismos, que no son más que formas de distinción y segregación socio-espacial (Kingman, 2006).

### **El transporte motorizado llega a la ciudad**

El primer coche de Quito fue traído por el señor Aguirre en 1859 y “fue multado por la policía por el privilegio de pasear en él” (Orton citado en Vásquez, 1997: 83). Es así como el transporte motorizado aparece en Quito en el siglo XX en 1906 con la primera agencia de automóviles “La Veloz” (Chauvin, 2007: 38).

Sin embargo, su influencia no es muy notoria pues su acceso debió ser económicamente limitado, como lo narra Kingman: “A pesar de la existencia de automotores, la gente pobre generalmente se trasladaba a pie” (Kingman, 2003: 160). Además la topografía de la ciudad no facilitaba la movilización de vehículos:

Subir y bajar, bajar y subir, tal suerte de los habitantes de Quito. Las calles de esta ciudad, trepando de quebrada en quebrada no toleran ninguna clase de vehículos; en ellas no se camina sino a pie o a caballo (Holinski citado en Vásquez, 1997:81).

Sin embargo, el automóvil desde su nacimiento es un símbolo de estatus y de privilegio, que responde al modelo de modernidad, desarrollo y progreso. La lógica del automóvil se enmarca en la necesidad de acortar el tiempo, lo que en producción ampliaría el porcentaje de ganancias.

Por otro lado, en esta época aparecen las primeras bicicletas en Quito importadas en un cargamento de 3000 llegan hasta las oficinas del Correo Nacional en 1908 (Biciación, 2005), es decir, las primeras bicicletas sirvieron como medio de transporte, bastante eficiente para la rápida entrega de correspondencia y telegramas.

### *La llegada del Ferrocarril*

Por otro lado este mismo año (1908) es un importante referente histórico del advenimiento de la modernidad a la ciudad, pues a partir de este momento hay una ruptura del modelo de urbanización concéntrico a la primera etapa de la expansión

policéntrica a través de la llegada del ferrocarril. Como se ha dicho, el ferrocarril fue un ícono importante dentro del proyecto progresista y moderno.

El Primer Ferrocarril del Ecuador, que cubría la ruta Guayaquil-Quito, auspiciado por García Moreno, fue impulsado e inaugurado con la llegada de la primera locomotora al extremo sur de Quito en Chimbacalle por Eloy Alfaro el 17 de Junio de 1908 (Salvador Lara, 2009) en un contexto de muy duras críticas de la prensa de la época, que argumentaban que el Ferrocarril era un medio para enriquecer a los yanquis de los Estados Unidos. Quito fue la última ciudad capital de América del Sur en tener transporte ferroviario, aunque tuvo proyectos de tranvías a tracción animal en 1892, 1897 y 1904, ninguno se materializó (Morrison, 2006). El ferrocarril intervino directamente en la dinamización del mercado interno y en el desarrollo urbano, pues no solo aumentó el tránsito de mercancías facilitando el comercio, sino también el número de personas que llegaban a Quito para realizar diferentes actividades (Salvador Lara, 2009).

El ferrocarril fue como una inyección de vida para la ciudad colonial. Quito sintió desde entonces la necesidad de extenderse, de desarrugarse. Al mismo tiempo que emprendió en la ardua tarea de colmar las quebradas, comenzó a transformar las colinas y si éstas le impiden decididamente el ensanchamiento en sentido oriental y occidental, allí estaban tentándole con la comodidad, con el espacio abierto y con la pureza del aire, las pintorescas explanadas del norte y las ricas y cómodas llanuras del sur (Kingman, 2003:175).

El ferrocarril contribuyó directamente al “crecimiento longitudinal de la ciudad a través de la expansión tanto hacia el norte como hacia el sur, rompiendo las primeras barreras naturales de la ciudad que constituían el Panecillo al sur y al norte la Alameda” (Vallejo, 2008: 50).

Facilitó, “la introducción del hierro y del cemento para las construcciones, así como otros elementos que contribuyeron a modificar la estructura y la forma de la arquitectura quiteña” (Kingman, 2003: 194), además de los materiales para proveer de agua potable y luz eléctrica a los sectores más favorecidos ubicados en el centro y norte de la ciudad.

El Ferrocarril interviene en la formación de los barrios obreros en la zona de Chimbacalle, al sur de la ciudad, donde estaba ubicada la estación, y al mismo tiempo provocó un “incremento en los precios de la tierra, particularmente en las zonas cercanas a la vía férrea” (Kingman, 2003:191).

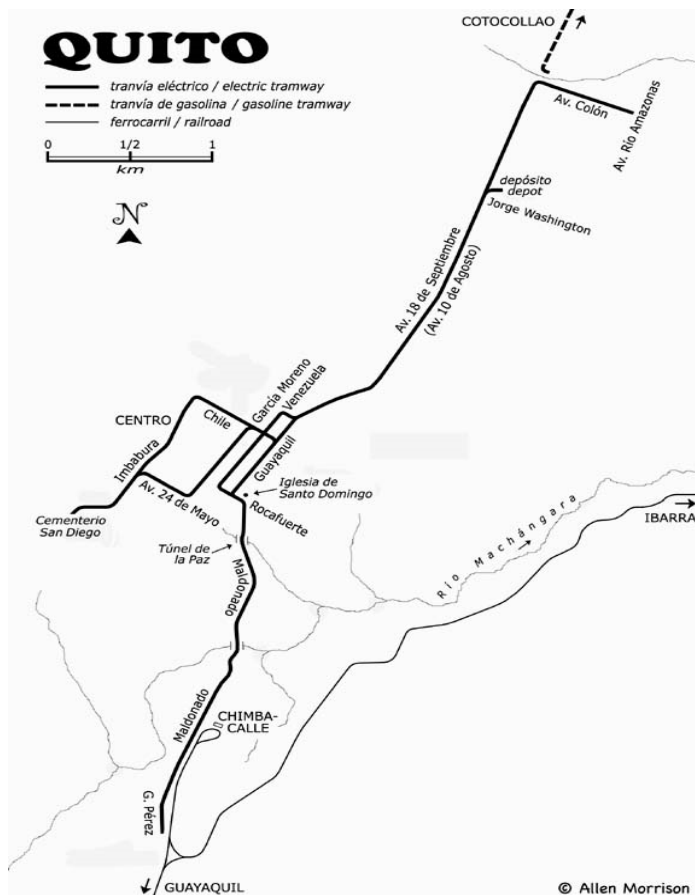
Como lo cuenta Kingman en este periodo se profundizan cambios no solo en la morfología de la ciudad, sino sobre todo en el *sentido mismo de habitar* sentidos que ya se venían delineando desde finales del siglo pasado. Entonces la tendencia es a “abandonar el centro como lugar de residencia para buscar lugares exclusivos, apartados del oscuro entorno social que lo rodea y del cual comenzaron los sectores dominantes a tomar conciencia” (Aguilar et al., 1992: 141-142).

Las formas de segregación urbana fueron espaciales y sociales. Estuvieron caracterizadas por la formación de barrios obreros al sur de la ciudad, Chimbacalle y La Magdalena por ejemplo, mientras que al norte se establecían nuevas ciudadelas, “elegantes barrios, villas y chalets” (Salvador Lara 2009: 265-267).

Por otro lado, el grupo indígena era invisibilizado, como lo asegura Kingman, dentro de la ciudad habían dos ciudades: una moderna y otra, resultado de la anomia “formada por gentes venidas de ninguna parte” (Kingman, 2006: 53). En este sentido, se dejaron de utilizar a los indígenas para el transporte de gente por considerársele poco moderno (Aguilar et al., 1992: 156).

El 8 de octubre de 1914 comienza el servicio de la primera línea de Tranvía, a cargo de la Quito Trams Company (QTC) controlada por la Ecuadorian Corporation Ltd. de Londres (Morrison: 2006). La ruta salía desde “Chimbacalle, atravesaba las principales calles del Centro y se dirigía por la avenida 18 de Septiembre (hoy Avenida 10 de Agosto) hasta la Colón (ver Imagen N.º 1)” (Kingman, 2003:198).





**Imagen 1.** Ruta del tranvía

**Fuente:** Morrison, Allen 2006, s/p

Su objetivo era conectar el Centro Comercial de Quito (Centro Histórico) con la estación de ferrocarril de Chimbacalle (Morrison: 2006). Este servicio además de la conectividad y el disfrute, más tarde quiso dotar de servicio al nuevo hipódromo que se estaba construyendo sobre la Avenida Colón (Kingman, 2003). Debido a los altos costos de sus tarifas, sus usuarios estaban limitados a las altas capas sociales.

Su creación al igual que el ferrocarril contribuyó a la valorización de las propiedades aledañas y su acceso ayudó a la formación de pequeños espacios de centralidades destinadas a favorecer a los sectores de altos ingresos, segregando al resto de ciudadanos, pues los costos del transporte motorizado no justificaban su utilización (Kingman, 2003). Esta ruta será utilizada por el trolebús a partir de 1995.

Como datos anecdóticos sobre la operación del tranvía en la Gaceta Municipal se narra cómo el señor Norton empresario de la QTC estaba interesado en ampliar la ruta en dirección al hipódromo. A lo que el cabildo respondió:

[...] el intento de los empresarios es llevar la línea por la avenida Colón para extenderla por terrenos de su propiedad, con lo que se beneficiarían exclusivamente ellos y no los vecinos del lugar como se cree [...] (Gaceta Municipal, 1914, N.º 45: 551-552).

El plan original del tranvía estaba dirigido a la construcción de un ramal entre Chimbacalle y la Magdalena hacia el sur (Aguilar et al., 1992: 147), que no se realizó.

Este es un claro ejemplo de cómo el transporte genera a su alrededor fuertes intereses económicos. Sobre ésta anécdota podemos decir que por un lado, el tranvía es controlado por el cabildo<sup>17</sup>; Norton pide permiso para extender la ruta hacia sus propiedades, con un claro interés personal. El cabildo como defensor del “bien común” crítica esta conducta, pero finalmente extienden la ruta hacia el hipódromo y no hacia el sur como estaba previsto.

Este ejemplo nos permite ver como el servicio del transporte público y los grupos de poder (que son minoría y generalmente pertenecen al grupo social con mayores recursos), presionan y logran incidir directamente sobre las políticas urbanas, a su conveniencia. Este fenómeno continúa reproduciéndose hasta la actualidad.

Por otro lado, el Reglamento Provisional para el tráfico de tranvías les daba la prioridad para la circulación en la ciudad.

Es obligación de los conductores de coches, automóviles y otra clase de vehículos, como también de los peatones ceder el paso al tranvía y desviarse de la ruta seguida por él. En ningún caso serán responsables ni los motoristas ni la empresa de los daños que ocasione el tranvía por falta de cumplimiento de la obligación expresada en el artículo anterior, ni de los que sobrevengan a los pasajeros por subir o bajar del carro estando éste en marcha (Gaceta Municipal, 1914, N.º43: 528).

Ésta es quizás, la primera política municipal que prioriza al transporte público sobre el privado, en el sentido de equidad en el espacio vial, no así, en la cuestión de acceso, pues como se ha dicho, su costo no estaba al alcance de la mayoría de la población.

Aunque este reglamento, también fue un intento incipiente de educación vial, fue en 1957 cuando se realizó “la primera campaña de educación del tránsito” (Pacheco,

---

<sup>17</sup> En 1963 el transporte será asumido por el Estado, hasta 1993 que se le devuelven las competencias al Municipio de Quito, a través de la Ley de Régimen Municipal.

2008: 93). En la que a través de vehículos de la Policía de Tránsito, iban por las calles llevando carteles dando consejos a los transeúntes (ver Fotografía N.º 1).



Campaña de educación del tránsito

**Fotografía N.º 1.**-Campaña de educación del tránsito

**Fuente:** Pacheco, 2008: 93.

La iniciativa era necesaria pues los accidentes de tránsito aumentaban, sin embargo la campaña no estaba dirigida a los conductores, sino a los peatones, los actores más vulnerables. En la Fotografía N.º 1, el cartel dice: “los niños no saben lo que hacen[...] ¡protéjalos!” Otro decía:

“Peatón, no heche (sic) la culpa al conductor, usted se debe a sí mismo tomar la mitad de las precauciones, el chofer tiene por su parte, muchas cosas de qué preocuparse. Observe, vale la pena hacerlo si no quiere que le destrocen” El comentario de la prensa destacaba que la campaña de la policía se inició con el aplauso de toda la ciudad 28 de enero de 1957 (Pacheco, 2008: Índice descriptivo).

Es decir el peatón, no es la víctima en caso de un accidente, sino la causa de éste. Claramente se ve cómo la campaña de la Policía privilegia al automóvil, sobre el peatón. Este modelo cobraría fuerza conforme la ciudad crece y busca desarrollarse. Al

mismo tiempo que se transforma en un problema estructural, pues la apropiación de la vía por el automóvil está normalizada como una verdad indiscutible en nuestra sociedad actual.

Ya en 1920 los vehículos motorizados se toman las calles de la ciudad, tanto que incluso se impide que individuos (generalmente indígenas) con cargas en la espalda o en carretas recorran las calles ya que estorbaban el libre tránsito de autos y demás vehículos<sup>18</sup>.

Sin embargo, como lo dice Kingman “el tranvía, el automóvil, los camiones y las bicicletas, permitieron ampliar la movilidad de los individuos dentro del espacio urbano; aunque de hecho, los sectores más pobres continuaron movilizándose a pie” (Kingman, 2006: 237).

Para 1924 la ciudad tenía 159 automóviles y 28 camiones con lo que “la urbe se tornaba estrecha” (Aguilar et al., 1992: 191). En la década del treinta aparece la primera empresa de transporte motorizado de Quito con propietarios privados, la misma que se extinguió después de una década de servicio, por razones desconocidas (Figuroa citado en Vásconez, 1997).

El tranvía operó en Quito hasta 1946 (Chauvin, 2007). En la alcaldía de Jacinto Jijón Caamaño<sup>19</sup>, se decide terminar con esta etapa y dar paso a un medio de transporte más moderno. Luis Pallares Zaldumbide<sup>20</sup>, resume la alcaldía de Jijón en esta frase “Tranvías no, colectivos sí” (*Hoy*, junio 7 1991). Pues es Jijón quién crea la primera Compañía Municipal de Transporte Público, sin mucho éxito, “lo que ponía en entredicho la capacidad de gestión del transporte por parte del municipio” (Figuroa citado en Vásconez, 1997: 112).

### *Primer Plan Regulador de Quito*

Como ya se ha dicho la expansión urbana en un contexto de búsqueda de modernidad tenía tendencias a la segregación social y espacial. En este sentido, es interesante como

---

<sup>18</sup> Probablemente esta es una medida que está relacionada con la idea de modernidad que coloca al indígena como bárbaro, o incivilizado. Quien con su presencia, incluso influye de manera negativa con el ornato de la ciudad. Al respecto ver Kingman (2006).

<sup>19</sup> Jacinto Jijón y Caamaño fue el primer alcalde de Quito. Además, cabe mencionar que durante esta alcaldía una mujer, la doctora Isabel Robalino Bolle, integró el cabildo por primera vez en la historia de la ciudad (*Hoy*, 10 mayo 1991).

<sup>20</sup> Alcalde de Quito en el periodo 1966-1970.

Kingman (2006) establece una suerte de secuencia entre los criterios de ornato, salubridad y planificación, ya que permite entender a esta última como resultado de lógicas que han sido construidas a través de la historia de la ciudad.

Es así como la segregación socio-espacial se justifica detrás de un proyecto urbano y social. Es decir, se ha invisibilizado a la población indígena y a los pobres, a quienes no sólo se les restringe la circulación y el acceso a la ciudad y a los medios de transporte; sino que además se los ubica en la ciudad de acuerdo a su escala social y económica.

El Primer Plan Regulador de Quito aprobado el 27 de abril de 1945, elaborado por Guillermo Jones Odriozola<sup>21</sup> y Gilberto Gatto Sobral<sup>22</sup>, intentaba dar los lineamientos básicos para ordenar el crecimiento poblacional. Organizaron las redes viales respetando las rutas ancestrales y proponiendo nuevas, al norte especialmente, arborizadas y con parterres, para hacer de Quito una “Ciudad Jardín” (Salvador Lara, 2009: 270).

Este plan denomina por primera vez *Casco Histórico* al actual *Centro Histórico*, al mismo tiempo que fija la ubicación de los “centros del Distrito”. Se zonificó la ciudad incluso socialmente, sectorizando los barrios ricos residenciales al norte y barrios populares (pobres) al sur. Por otro lado, no había en ese entonces un interés por proteger el Centro Histórico. Al contrario, en este plan se sugiere ampliar las calles para dar facilidad al moderno tráfico motorizado (Salvador Lara, 2009: 270-272). En 1949 “se funda la primera cooperativa de transportes urbanos,” y con ella también se forma un poderoso sindicato de chóferes profesionales (Figueroa citado en Vásconez, 1997: 118).

Debido al auge bananero en la década del cincuenta se desarrolla un interés por la construcción de la red vial y la consecuente expansión de la red de transportes y comunicaciones, para la mayor integración del país y con el fin de facilitar la inversión privada en la industria y los servicios. Según Vallejo es a partir de este momento que “el transporte terrestre (motorizado) comienza a desplazar al ferrocarril” (Vallejo, 2008: 50).

---

<sup>21</sup> Famoso arquitecto uruguayo.

<sup>22</sup> “Inició la práctica profesional en Ecuador en los campos de la planificación, sin dejar de dar a conocer los avances contemporáneos del urbanismo. Fiel en una primera etapa a los principios del movimiento moderno en arquitectura, destacaba su interés por el diseño urbano, Fue Director de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Central” (Cabeza, 2006: 10).

### *El boom petrolero, las nuevas centralidades y un centro histórico en crisis*

En los años sesenta, debido a la crisis bananera, hay un periodo de reformas estructurales en el país, que matizadas por el boom petrolero de los setenta, influyen sustancialmente en la ciudad, configurándola como capital petrolera y segundo centro bancario y financiero del país (Vallejo, 2008). Obviamente esto da paso al apareamiento de nuevas centralidades, el barrio Mariscal Sucre y los alrededores del parque la Carolina con los primeros centros comerciales y edificios.

Estas nuevas centralidades se caracterizan por desarrollar actividades comerciales, administrativas, de servicios y bancarias. Como resultado, “el centro histórico entra en crisis y en forma paralela, se empieza a manifestar un mayor crecimiento hacia las periferias de la ciudad” (Vallejo, 2008: 51).

Esta pérdida de varias funciones de centralidad del centro histórico, la vivienda principalmente, está estrechamente relacionada con el fenómeno de empobrecimiento del centro pues “la pérdida de la centralidad acompaña la segregación urbana y la polarización socio espacial” (Coulomb 2006: 14). El crecimiento de la población migrante, en la periferia demandó “el traslado de los medios de producción hacia los lugares de concentración de la demanda, la presencia del automóvil y el apareamiento del acero y el hormigón conducen a la transformación de las periferias y las centralidades urbanas mediante grandes proyectos” (Carrión y Hanley, 2005: 51).

El fenómeno vehicular es una causa del deterioro de las áreas centrales pues con el congestionamiento de las vías, el ruido, y sobre todo la contaminación ambiental no permite que la población tenga una buena calidad de vida. “Las clases altas que tradicionalmente residían en esta zona, se fueron alejando para evitar los establecimientos comerciales y la congestión” (Carrión y Hanley, 2005: 213).

Mientras que la población de bajos ingresos económicos, población migrante en su mayoría, ocuparía estos lugares, en condiciones de hacinamiento. Dando lugar a lo que Carrión denomina como “pauperización” del centro histórico (Carrión, 2003: 2).

Ciertamente en este proceso de “periferización” la infraestructura vial forma parte de las demandas por el derecho al acceso, sobre todo por la configuración económico-espacial de la ciudad, que zonifica en el sector centro-norte las funciones de empleo y en la periferia (sur, valles, etc.) las habitacionales “ciudad dormitorio”. Como resultado el desplazamiento toma más tiempo y dinero en muchos de los casos. “Dado

que los flujos tienen un costo (puede medirse en costo monetario, tiempo, etc.) las actividades se ordenan espacialmente en función de disminuir los costos de movilidad espacial” (Abba, 2005: 12).

El boom petrolero da lugar a un desarrollo económico que permite la importación de gran cantidad de automóviles. Veintimilla menciona que en “1970 existían 16 000 vehículos en 1971 21 000 hasta llegar en 1978 a 60 000; además del incremento del tráfico interprovincial en todo el Ecuador” (Veintimilla, 1978: 39). Vásconez menciona que de 1970 a 1985 “el parque automotor liviano se incrementó en 86 432 unidades, pasando de 17 908 a 104 340, mientras que las unidades de transporte colectivo se incrementaron apenas en 502 unidades en el periodo 1974-1985” (Vásconez, 1990: 18).

Además, este aumento de los automóviles particulares o privados, generó una gran necesidad de parqueo, en las centralidades especialmente, ocupando “los costados de las vías de mayor circulación obstaculizando el tránsito vehicular y peatonal, saturando e impidiendo que la transportación pública tenga la suficiente fluidez que precisa” (Veintimilla, 1978: 42).

En 1963, cambian radicalmente las reglas de la organización y control del transporte público a través de la creación de la primera Ley de Tránsito Terrestre. Pues éste dejaba de ser responsabilidad municipal para convertirse en tema de orden nacional. Así, se crea la Junta General y la Dirección General de Tránsito y luego en 1966 el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres, organismos que tenían por objetivo regular y controlar el tránsito y el transporte a escala nacional (Chauvin, 2007: 64). Todo esto da lugar a una superposición de competencias, principal problema para la gestión del transporte hasta la actualidad.

#### *La ideas de ciudad moderna en la Alcaldía de Sixto Durán Ballén*

Quizás, uno de los momentos más significativos respecto a la construcción de grandes infraestructuras viales fue el período de alcaldía de Sixto Durán Ballén (1970-1978), que a pesar de la oposición de la época, constituyó una de las respuestas al creciente número de vehículos que ocupaban las calles de Quito.

En dicho periodo se construyeron: varios pasos a desnivel. Uno sobre la plaza interoceánica, en la salida de los valles de Cumbayá y Tumbaco. Otro entre las calles

Diez de Agosto y Riofrio; otro en la Av. Pichincha, que cruza por encima de las calles Oriente Esmeraldas y Olmedo; otra en la misma avenida, sobre la plaza de San Martín. Se construyó un paso a desnivel en la avenida Diez de agosto, entre Orellana y Eloy Alfaro. Además construyó el “Complejo de tránsito de la vía Cumaná, que beneficiará el tráfico interprovincial, al intercantonal” (Veintimilla, 1978: 39-41) conocido actualmente como Terminal de buses Cumandá.

Entre otras obras se destaca la creación de los cuatro intercambiadores de tránsito del sistema de los túneles de San Juan y el ensanchamiento y reconstrucción de la Avenida 10 de agosto, de la Avenida de la prensa, la Avenida Occidental, que pasa

[...] por catorce quebradas [...] se unirá por la Av. Morán Valverde, desde Chillogallo a la nueva vía oriental que está en construcción. También empalmará con la carretera panamericana en los dos extremos de la ciudad. [...] y la Calle Bahía atendiendo a todos los barrios del suroeste hasta Chillogallo” (Veintimilla, 1978: 39-41).

Para finalmente concluir con la construcción de los túneles de El Placer y San Diego. Por estas y otras obras a Durán Ballén se lo calificó como el “alcalde de las infraestructuras” y como “el mejor alcalde del siglo XX”<sup>23</sup>.

Sin embargo, estas obras de considerable inversión y de importante envergadura, que descongestionaron la ciudad, en su momento, no contemplaron las externalidades negativas que éstas provocarían, al generar espacios y recovecos de difícil y peligroso acceso peatonal, sirviendo y facilitando el uso y la velocidad de los vehículos. Como lo afirma Vásconez

[...] las inversiones en vialidad no se dirigieron a resolver los problemas centrales de la transportación de la ciudad. [...] no se hizo nada por mejorar la interrelación y articulación entre actividades y personas [...] lo que se logró fue ampliar la brecha social y desarticular el conjunto urbano bajo nuevas formas de segregación urbana. Las obras de vialidad permitieron implementar un transporte altamente polarizado. En las zonas de mayores ingresos se beneficien de abundante infraestructura que facilite al transporte privado de las capas más ricas de la ciudad. A partir de ese momento se produjo una diferenciación marcada entre transporte popular, resuelto a través del servicio público y el transporte de la población de mayores recursos, resuelto bajo la forma del carro particular (Vásconez, 1990: 41-42).

---

<sup>23</sup> Así lo reconocen varias revistas en la web, entre ellas la revista Clave. [www.clave.com.ec](http://www.clave.com.ec)





El diario tormento del transporte público.

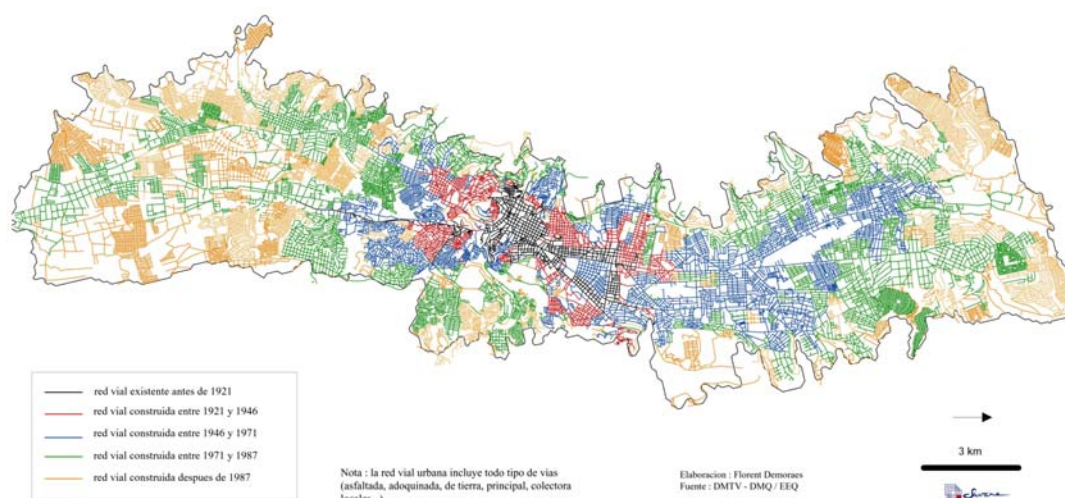
**Fotografía N.º 2.-** El diario tormento del transporte público

**Fuente:** Pacheco, 2008: 27

Ya en los años ochenta el transporte público estaba conformado por cooperativas de taxistas, varias líneas de buses y busetas urbanas. También el Municipio con Álvaro Pérez Intriago como alcalde (1978-1983), decide reiniciar el servicio del transporte y crea la Empresa Municipal de Transporte (EMT) para lo cual importa desde Inglaterra, buses de dos pisos (Salvador Lara citado en Vásconez, 1997: 117). Como afirma el entonces, Coordinador General de Transporte Metropolitano de Quito,

[...] resulta que el municipio invierte en unos buses tan bonitos y tan buenos y tan caros para el servicio de la gente; para que se utilice del aeropuerto al hotel Colón básicamente, que es una población que tiene mayores ingresos, sin embargo la población de menores ingresos se le deja sin servicio [...] (entrevista a ex Coordinador General de Transporte, 2010).

El objetivo de la EMT en principio, era ofrecer un servicio de transporte con fines turísticos, más que de transporte público, después participaría con un “servicio gratuito” para niños y personas de la tercera edad, durante la alcaldía de Rodrigo Paz en 1990.



**Mapa 5.** Consolidación de la red urbana por etapas. Ciudad de Quito 1921-2001

**Fuente:** Plan Maestro de Transporte, 2002: 25

Para finales del siglo XX Quito rompe definitivamente su forma alargada, con el crecimiento del área urbana, que alcanza a las parroquias rurales. Consecuentemente, en 1993 se promulga la ley que crea el “Distrito Metropolitano de Quito” como nuevo modelo de ordenamiento administrativo y territorial. Entonces las centralidades de las parroquias, “antes rurales,” como: Cumbayá, Tumbaco, Mejía, Cayambe y Pedro Moncayo, Rumiñahui, Sangolquí entre otros, son parte de la red de centralidades del DMQ y por lo tanto se necesitan generar conexiones a través de los ejes viales y autopistas<sup>24</sup>.

Las zonas periféricas de la ciudad conjuntamente con las parroquias mencionadas son parte de un nuevo modelo de segregación socio-espacial combinada con procesos de especialización. “Los nuevos patrones de localización de población de alto y medio-alto nivel socio-económico, en barrios cerrados, originaron nuevas demandas de bienes y servicios y el surgimiento de las nuevas ofertas” (Abba, 2005:16).

Es decir a la par del fenómeno de “barrios cerrados” se crearon grandes centros comerciales, plurifuncionales, “secuela de la creciente segmentación social y la inseguridad en la vía pública” (Abba, 2005:8).

<sup>24</sup> Existían caminos de herradura a principios del siglo XX que conducían a estas poblaciones, ya que eran utilizados para proveer de alimento a la urbe y para comercializar sus productos aquí (ver Kingman 2006).

La mala calidad del transporte público acompañada de la necesidad de minimizar el tiempo de traslado, produjo una fuerte transformación en los modos de movilidad, pues al fortalecer la red vial de autopistas y vías rápidas como canalizadora de los flujos de consumidores (Abba, 2005:8), se privilegia al automotor privado, resultando en el problema de la congestión vehicular y contaminación.

### *Conclusión*

El propósito de esta parte es evidenciar en la historia de Quito, varios problemas estructurales que aún persisten. En principio, la segregación espacial y social de los sectores vulnerables, como lo fueron los indígenas, los pobres y (en cuestión de tránsito) los peatones. Otro problema estructural es la injerencia de las capas sociales con poder político y económico sobre las decisiones de la ciudad, y de sus políticas.

Por otro lado, el modelo ideológico, político y económico, que si bien es cierto influye en la morfología de la ciudad, ésta es sólo la representación gráfica de los cambios que tienen lugar en el ámbito social y económico.

La movilidad y los diferentes medios de transporte, son el argumento central, que permiten articular otros temas que no le son ajenos. Como se ve en la primera parte, Quito debido su topografía, rodeada de quebradas y superficie irregular es de naturaleza peatonal, pero gracias a los avances tecnológicos, se logra alargar la ciudad a través de la provisión de infraestructura.

Este fenómeno de crecimiento de la ciudad, se da en un contexto ideológico, de modernidad, progreso y más tarde desarrollo. Las capas sociales de mayores ingresos en búsqueda de exclusividad se instalan en un primer momento al norte de la ciudad, y más tarde en los valles (Chillos y Cumbayá).

Cabe resaltar, que este desplazamiento, (incontrolable hasta la actualidad), no sería posible sin la provisión de infraestructura y servicios básicos, así como de transporte para el acceso. Sin embargo este último también sería diferenciado. Es decir el ferrocarril, el tranvía, el automóvil, debido a sus altos costos, no estaban al alcance de la mayoría de la población, que continuaba movilizándose a pie.

La prohibición a la circulación de personas con cargas, o carretas, porque no permitían la libre circulación de los pocos automotores que circulaban en esa época, así como la campaña que realiza la Policía Nacional en los años cincuenta, en la que

advierde al peatón, cuidar su vida y la de los niños. Confirman la prioridad de los automotores y la restricción a los peatones (en este caso indígenas) para circular en la ciudad.

Así mismo, el Plan de Odriozola cuyo objeto era organizar la ciudad, y planificarla a través de la zonificación, con seguridad, no preveía los efectos económicos y sobre todo sociales que esto implicaría. Pues no solo se creó la necesidad de mayores desplazamientos al ubicar las zonas de vivienda lejos de las de empleo, entre otras actividades, sino que además legitimó la especulación urbana, al ubicar a los barrios obreros en la parte sur y las zonas residenciales para los sectores de mayores ingresos, al norte de la ciudad.

Al mismo tiempo se privilegió a esta zona en la provisión de servicios, entre ellos el transporte, por ser la que cuenta con más flujo de capital, y donde el precio de suelo era mayor. Es así como gran parte de la infraestructura vial, autopistas, avenidas, pasos a desnivel, entre otros, fueron construidos en dicha zona, facilitando la circulación de automóviles, en detrimento del servicio de transporte público y de la circulación peatonal.

Este tipo de gestión de la ciudad, responde a una necesidad del modelo económico del Estado; el capitalista. En el cual los sectores con poder económico, debido a sus inversiones, tienen una gran incidencia en las decisiones del Gobierno de la ciudad. De igual forma, la ciudad, busca atraer capitales, para lograr ser competitiva según el paradigma de desarrollo, para lo cual necesita cumplir con ciertos requerimientos y características.

Sin embargo, en el tema de transporte, la planificación y gestión de la ciudad no ha logrado adelantarse a los graves efectos que el crecimiento del parque automotor, ha generado sobre la ciudad, los mismos que le hacen perder competitividad y capital a toda la ciudad.

La movilidad es hoy en día un indicador de competitividad y forma parte del nivel de la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto es responsabilidad de los gestores de política pública, municipio y gobierno, crear y ejecutar políticas que prioricen la protección y el acceso a los actores más vulnerables de la movilidad, personas de movilidad reducida, peatones y ciclistas.

## **CAPÍTULO III**

### **LA MOVILIDAD SUSTENTABLE: UNA RESPONSABILIDAD MUNICIPAL**

#### **Introducción**

La localización de las funciones urbanas como servicios, trabajo, etc, en el denominado “hipercentro de la ciudad” alejados de la vivienda, ha incrementado las necesidades de más desplazamientos. Esto da lugar a una compleja cadena de externalidades en la economía urbana, tanto a nivel macro como en la microeconomía.

Por un lado están los costos ambientales, que resultan en la contaminación del aire, el ruido y las pérdidas económicas, en relación al tiempo que se desperdicia en trasladarse por la congestión. Y por otro están los costos sociales, que traen consigo, desigualdad en el acceso, segregación urbana y violencia cotidiana.

La movilidad sustentable como una estrategia que busca mejorar la calidad de vida, a través de la distribución equitativa del espacio público entre las formas de transportes motorizadas y no motorizadas, se plantea en el discurso municipal recientemente. Sin embargo hay todo un proceso de cambio de visión que se ha ido posesionando en medio de conflictos políticos y sociales que serán analizados a lo largo de este capítulo.

El paso del discurso a la formulación e implementación de la política pública, es un proceso que en algunos de los casos no llega a finalizar. Y es que el tema del transporte y la movilidad es político y económico, por lo tanto está atravesado por fuertes intereses; en donde las capas sociales con poder en estos dos ámbitos (político y económico) inciden en las decisiones del gobierno de la ciudad y en consecuencia en la vida cotidiana de la población y en la estructura de la ciudad.

#### **Nacimiento de las instituciones especializadas en transporte**

Formular política pública en el marco de la movilidad y el transporte ha sido un reto histórico tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos locales, debido a que intervienen una multiplicidad de actores, instituciones, marcos regulatorios y un sin fin de intereses que complejizan su tratamiento.

Desde sus inicios el transporte en Quito, a pesar de ser un servicio público, ha estado en manos privadas, y por la recurrente falta de una política pública y despreocupación de las autoridades, el transporte se ha convertido en un “sistema

anárquico inmanejable” (Carrión citado en Chauvin 2007:6). Gran parte de este problema se debe a la sobre posición de competencias tanto a nivel institucional, como a nivel jurídico.

En un estudio publicado por el Instituto de Investigaciones Económicas en el año 1991, se mencionan varios organismos que intervenían en el transporte a nivel nacional en aquella época: Consejo Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Finanzas, Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, Dirección Nacional de Tránsito, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Dirección Nacional de Turismo, Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular y la Superintendencia de Compañías; a nivel provincial: Consejos Provinciales, Consejos Provinciales de Tránsito, Comisión de Tránsito del Guayas, Jefaturas Provinciales de Tránsito; y a nivel cantonal: los Consejos Municipales, Unidades Ejecutoras de Transporte (Méndez 1991). Por otro lado, en el ámbito legal tenemos: la ley de tránsito, de caminos, de Régimen Municipal, de Régimen Provincial, de cooperativas, Reglamento de Señalamiento Turístico (Méndez 1991).

Si bien varias de estas instituciones han cambiado de nombre o han desaparecido, en la actualidad, se está intentando que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sea la institución que se ocupe de todo lo relacionado al transporte a nivel nacional como ente regulador, eliminando o sometiendo a otras entidades con funciones parecidas y limitando las competencias de cada uno, lo que continua en discusión.

Ya en 1980 se proponían soluciones a los problemas del manejo del transporte. En el Plan Quito por ejemplo se sugiere “formar un organismo que controle el sistema, es decir todo lo referente a la operación del transporte, paradas de buses, horarios, frecuencias etc.” (Vásquez, 1990: 38-39). Además con el plan de Racionalización del Transporte Público, (1991) se buscaba “organizar, lo irracional de las prestaciones del transporte público, y la multiplicidad de las instituciones responsables del tema” (Entrevista a Funcionario Municipal, 2010).

Este caos institucional y legal a nivel nacional, fue el argumento principal para demandar estas competencias, ya que las limitaciones, que tenía como gobierno local, le impedían resolver los problemas directamente. Entonces se pone en discusión el tema

del control y organización del transporte público, así como la necesidad de que el Municipio sea quien realice estas funciones.

Desde la alcaldía de Sixto Durán Ballén (1970-1978) Quito demandaba dichas competencias, pero, no es hasta que Rodrigo Paz (1988-1992) asume las funciones de alcalde de Quito que esta petición se llega a concretar, es decir, 20 años más tarde, cuando el mismo Sixto Durán Ballén ocupaba la Presidencia de la República.

Antes de que esto se concrete, se crea la Unidad de Estudios del Transporte (UET). Esta unidad elaboraría el primer plan de transporte de Quito llamado “Plan de Racionalización del Transporte Público de Quito y la definición del sistema Trolebús”, elaborado en 1991 (PMT, 2002: 30). Antes de este proyecto la Unidad Ejecutora de Transporte adscrita a la Presidencia de la República había realizado en el año 1983 algunos estudios que sirvieron de base para este primer plan (PMT, 2002: 30).

Finalmente la base para un cambio del modelo de administración y gestión del transporte se realiza a través de la aprobación de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial N.º 345 del 27 diciembre 1993, en donde se entregaban las competencias de planificación y regulación del transporte al Municipio de Quito quien a partir de este momento “planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público, y privado dentro de su jurisdicción” (Chauvin, 2007: 70).

Además se le faculta para controlar y prevenir cualquier tipo de contaminación del ambiente (Chauvin, 2007: 70), introduciendo por primera vez en la historia de la ciudad, el factor ambiental, como eje transversal de varias políticas que lograrían posesionar a Quito, como ejemplo de “buena práctica” y como pionero en la implementación de un BRT<sup>25</sup> en América Latina.

A partir de este momento el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se convierte en la autoridad del Transporte a nivel local, a pesar de que el control lo sigue ejerciendo la Policía Nacional de Tránsito.

Con el fin de manejar las nuevas responsabilidades adquiridas, crea varias instancias. En 1995 se establece la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte (UPGT) que conjuntamente con la Unidad Operadora del Sistema Integrado Trolebús (UOST) se encargaba de “operar y mantener el servicio de transporte con Trolebús”

---

<sup>25</sup> Autobús de tránsito rápido (siglas en inglés “Bus Rapid Transit”).

(PMT, 2002: 30). La UPGT tenía como funciones “la formulación y ejecución de los proyectos de transporte, gerencia del sistema de tráfico (semaforización, señalización, estacionamientos, circulación vehicular), emisión de permisos de operación, normar y fiscalizar el sistema de transporte” (PMT, 2002: 30).

Sin embargo, como se ha dicho, el control continuó a cargo de la Policía Nacional a través de la Jefatura de Tránsito de Pichincha, lo que traería problemas en cuanto a la jurisdicción y autoridad a cargo, pues crearía tensiones institucionales (Chauvin, 2007). Esta primera experiencia de gestión municipal, sólo se enfocaba en la gestión del transporte público y tráfico. Sobre “la infraestructura y el marco regulatorio se conocía pero no formaba parte del sistema de gestión” (Entrevista a Funcionario Municipal, 2010).

Para ejecutar la segunda etapa el proyecto trolebús<sup>26</sup>, se crea en el año 1996 la UEPT, Unidad Ejecutora del Proyecto Trolebús, responsable de la administración y fiscalización de los contratos a realizar para la extensión del sistema en el Tramo Sur, mediante Resolución N.º 113. (Ordenanza N.º 055, 2001) Esta unidad se encargaría exclusivamente de este proyecto y una vez terminado el mismo, se disolvería. En el año 1998 debido al crecimiento de las actividades de la UPGT, se crea la Coordinación General de Transporte Metropolitano de Quito mediante Resolución 050 “con el objeto de establecer, mantener y dirigir una política coherente entre las distintas unidades técnicas y operativos del transporte, antes descritas” (Ordenanza N.º 055, 2001).

Pero, además el municipio, necesitaba contar con una empresa que se encargue de la operación y ejecución de los servicios del sistema de transporte, para lo cual crea la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte EMSAT, en el año 2001 (Ordenanza N.º 055, 2001) (Anexo 1 y 2) Entonces,

[...] cuando los gobiernos locales asumen la responsabilidad y las competencias en el transporte, se designa dentro de la instancia municipal unidades especializadas para la gestión de la movilidad. Se crea la DMT (Dirección Metropolitana de Transporte) la EMSAT, a la que se le asigna un rol específico, y la EMOP-Q como proveedor de infraestructura de movilidad. Además se crearon órganos operativos como la Empresa Trolebús y la Empresa de Transporte Municipal (EMT) que todavía subsistió (Entrevista a Funcionario Municipal, 2010).

---

<sup>26</sup> La segunda etapa de este proyecto consistía en una extensión de la ruta hacia el norte hasta el sector de la Ofelia y hacia al sur hasta Quitumbe. Solo se concretaría la extensión sur, conocida como “trolesur” que une la estación del Recreo hasta alcanzar la zona Quitumbe (Chauvin, 2007: 98).



### **Los primeros pasos de una gestión sustentable en Quito**

El proyecto trole bus es un hito histórico en la historia de la ciudad. No solo por ser un proyecto pionero en transporte BRT, en Latinoamérica. Sino porque permitió discutir el transporte a partir un modelo de ciudad, es decir, como eje articulador de equidad, como un “elemento de re-equilibrio” (Miralles- Guasch, 2002: 12).

A partir del trolebús se propuso una nueva estrategia de gestión, en donde se prioriza la inversión en el transporte público. Por primera vez en la historia de la ciudad se implementaba un proyecto que beneficia a la gran mayoría de la población. Al mismo tiempo que facilita superar la histórica segregación socio-espacial al comunicar el Norte con el Sur y viceversa.

El entonces Coordinador General de Transporte afirma que se escogió al trole porque

[...] no queríamos introducir buses de diesel en el centro histórico, el tema del medio ambiente era una preocupación muy grave. Por eso se optó por el trole, y éste funciona muy bien, especialmente para las pendientes en el centro histórico. No es un vehículo contaminante y es silencioso. En mi opinión, es un vehículo extraordinario que se adapta perfectamente para la ciudad de Quito. (Entrevista a ex Coordinador General de Transporte, 2010).

Recordemos que Quito es declarado Primer Patrimonio Cultural de la Humanidad en el año de 1978, y alrededor de este hecho las políticas urbanas toman un nuevo rumbo. El transporte no es una excepción, y es por eso que el trole contribuyó,

[...] a conservar el centro histórico. La política Municipal era que éste se mantenga vivo. Lo más fácil desde el punto de vista de ingeniería hubiera sido no pasar por el centro, pero eso significaba que se le restaba toda la accesibilidad de la gente a él” (Entrevista a ex Coordinador General de Transporte, 2010).

La planificación del transporte desde el municipio tenía diseñados objetivos claros que se enmarcaban en resolver los problemas básicos del transporte. Se identificaron los siguientes: resolver el caos del transporte público, implantar una red integrada de transporte, y la contaminación ambiental.

Es así que a partir de estos tres ejes de acción a la par de la implementación del proyecto trolebús se comenzó a organizar el servicio de transporte público y a crear políticas que apunten a mejorar el medioambiente de Quito.

Como lo cuenta el entonces Coordinador General de transporte a continuación:

En ese entonces nadie tenía permiso de operación, nadie controlaba, nosotros tuvimos que hacer la verificación carro por carro, bus por bus, taxi por taxi, camión por camión, camioneta por camioneta. Para definir el proceso de formalización del transporte tuvimos un grupo de abogados, porque el Consejo de Tránsito no tenía sistematizado nada. Sin embargo logramos normalizar, formalizar, computarizar todos los registros. Nosotros nos hicimos cargo desde el 95 y para el 98 teníamos ya todo listo. (Entrevista a ex Coordinador General de transporte, 2010).

Aunque ya existían ordenanzas relacionadas a la contaminación y ambiente desde 1976 (Ordenanza N.º 1784, 1976). Es en 1994, en donde a través de una reforma incluyen como factores contaminantes además del ruido, a las emisiones de gases provenientes de los automotores privados y públicos (Ordenanza N.º 3087, 1994). Dicha ordenanza marcaría un conflicto<sup>27</sup> histórico entre el Municipio de Quito y los transportistas quienes se negaban a cumplir con los requerimientos de ésta y paralizaron en dos ocasiones la ciudad durante ese año (1994). También este conflicto evidenció la falta de coordinación mencionada anteriormente entre el Municipio y la Policía (Chauvin, 2007: 75).

[...] hubo que eliminar 1100 buses que estaban sobre los 20 años de vida, que valió una huelga terrible, que Quito tuvo que soportar por más de una semana; sin embargo la municipalidad se paró firme por los objetivos de la planificación de la ciudad, y entró a funcionar el trole. (Entrevista a ex Coordinador General de Transporte, 2010).

La ejecución de esta controversial Ordenanza, estaba acompañada de los preparativos para la implementación del Sistema Trolebús. Cabe mencionar que aunque los estudios y la planificación de éste se realizaron en la alcaldía de Paz, fue en 1996 cuando se inicia su operación, estando Jamil Mahuad en la alcaldía.

El financiamiento del Trole, aprobado durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), tuvo dificultades con el nuevo Ministro de Finanzas del gobierno de Durán Ballén, Mario Ribadeneira. Sin embargo, este no sería su mayor contendor, pues una vez aprobado el financiamiento, meses más tarde, en diciembre de 1993, la FENATU (Federación Nacional Transportistas Urbanos), se declararían como los mayores opositores del trole, utilizando desde recursos de inconstitucionalidad hasta

---

<sup>27</sup> Para conocer más sobre toda la etapa de conflicto, el estudio de Juan Pablo Chauvin es un importante referente.

paralizaciones que terminaron en actos vandálicos, una vez que se les anunció que debían utilizar otras rutas (Chauvín, 2007: 78-81).

Así lo narra un funcionario municipal de aquel entonces,

[...] en ese momento eran situaciones políticas en donde no se podía conversar con los señores transportistas y ponerse de acuerdo para negociar. En ese tiempo era, “es o no es”, “hacemos o no hacemos” [...] fue imponerse como municipalidad, como el ente que empieza a regular el transporte, la movilidad. El hecho de decir: “esto es de la ciudad, y no tiene dueño”, “es de los ciudadanos”. Tenía que ser así, porque “se hacía o no se hacía” (Entrevista a funcionario municipal, 2010).

A pesar de todas las controversias el trole se inauguró el domingo 17 diciembre de 1995, con un rotundo éxito (Chauvin, 2007:82). La prensa calificaba al trole “como la mayor transformación que ha experimentado la ciudad en los últimos 50 años”; “la obra es tan importante y de tanta envergadura y marcará una línea divisoria en la historia del desarrollo de la ciudad” (Chauvin, 2007: 82).

El recorrido del trole como ya se dijo antes, abarcó un tramo de la ruta del desaparecido tranvía. Al sur salía desde el sector de El Recreo utilizando la avenida Maldonado hasta llegar al centro histórico, a la calle Guayaquil; luego toma la avenida 10 agosto en la parte norte de la ciudad hasta llegar al sector de la “Y” (Vásconez, 1997: 134) (ver Anexo 3).

El proyecto “trolebús” abre la posibilidad de pensar que es posible implementar a nivel latinoamericano, grandes proyectos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Al respecto el Director Metropolitano de Transporte y Vialidad dice,

Quito realmente lidera, se anticipa en mucho a cualquier ciudad en el ámbito nacional. Fue una experiencia de gestión institucional que se diferencia incluso en el contexto latinoamericano, es decir, había países con una tradición de 30 y 40 años, con competencias en los gobiernos locales. Podemos mencionar el caso de Brasil, y de México también, pero en el resto de países no había una iniciativa en ese orden. Entonces Quito, marca una nueva etapa en términos del marco institucional de los gobiernos locales para asumir las competencias (Entrevista a Director Metropolitano de Transporte y Vialidad, 2010).

El tema del ambiente, era una prioridad en la política municipal, sólo con el proyecto del trole “se estiman, que hasta ahora, se ha ahorrado más de 60 000 toneladas de contaminantes” (Entrevista a ex Coordinador General de Tránsito, 2010).

Pero no sólo se normó al transporte público, sino también al privado. En primera instancia se creó el Certificado de Control de Emisiones Vehiculares y del Adhesivo Ambiental (Ordenanza N.º 034, 2000). Luego se establecen las normas con relación a la “revisión técnica vehicular” requisito obligatorio para que los vehículos motorizados circulen dentro del Distrito.

Dicho control estaría a cargo de la “Corporación Centros de Revisión y Control Vehicular” (Ordenanza N.º 076, 2002), después llamada CORPAIRE Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito, entidad que además de la revisión vehicular se encarga de controlar y monitorear la calidad del aire de Quito bajo el principio “quien contamina paga”<sup>28</sup> (Ordenanza N.º 213, 2007: sección III).

Así mismo se crearon varias ordenanzas que avizoraban un nuevo modelo de gestión. Por ejemplo la ordenanza número 2152 que prohíbe estacionarse “en las aceras, parterres y paradas oficiales de buses de la ciudad” (Ordenanza N.º 2152, 1981: Art. 1) es un primer intento por regular la sobreocupación de los automóviles en los espacios destinados para uso peatonal y de transporte público. Más tarde, el Código de arquitectura y urbanismo, da las pautas de cómo deben ser las vías peatonales, las aceras y las ciclovías, (Ordenanza N.º 2925, 1992, Art. 20-21) quizás ésta es la primera ordenanza en la que se incluye el tema de ciclovías, en el código urbano de Quito.

Es así como el Municipio de Quito, empieza a desarrollar políticas que responden a principios de sustentabilidad, aunque todavía no se las haya definido como tal. Y es que la influencia de estas nuevas tendencias y conceptos surgen a partir de tratados internacionales como el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo titulado “Nuestro futuro común”, que en el año 1987, propondría el concepto de desarrollo sustentable.

Sin embargo la cumbre de Río de Janeiro (1992), es quizás, la que más influencia tendría al proponer como tema central en la agenda mundial el problema del “Calentamiento Global”. Resultado de la contaminación, específicamente la proveniente de los vehículos, por lo que varios países se comprometen voluntariamente a bajar sus niveles de contaminación. Este hecho da lugar, a que se ponga atención al control de las

---

<sup>28</sup> Consiste en “remediar los daños o prevenir el deterioro del recurso” (aire). En varios tratados como el de Kyoto se buscan estrategias de remediación como “los fondos GEF (Global Environmental Facility) para los proyectos vinculados a la reducción de emisiones de gases invernadero” (CORPAIRE, 2005). entre otros, que intentan incentivar a que los países, especialmente los que más contaminan, financien proyectos en este sentido y reduzcan sus emisiones contaminantes.

emisiones de gases provenientes del consumo combustibles fósiles, y al alto crecimiento del parque automotor.

### **Proceso de consolidación de la sustentabilidad en Quito: Plan Maestro de transporte 2002**

El discurso de sustentabilidad se concreta a través del Plan “Quito siglo XXI”. En donde se avizora a la ciudad, como un complejo urbano y territorial moderno, consolidado como una metrópoli andina, desarrollada sobre la base de los principios, políticas y estrategias del desarrollo sustentable (PMT, 2002: 32). Es así que se plantea como panacea al desarrollo sustentable para la planificación urbana.

Los ejes del plan se encuentran alrededor de las siguientes aspiraciones. Quito ordenado y eficiente, ambientalmente sustentable, seguro, solidario con calidad de vida, competitivo, gobernable y democrático. Estos anhelos se resumen en el siguiente párrafo:

[...] un ecosistema urbano con un medio ambiente preservado, que haya mitigado las actuales disfunciones y fragilidades, y controlado la contaminación; y en el que se hayan asumido patrones de producción y consumo amigables. Un territorio con áreas verdes y espacios públicos adecuados, suficientes y bien distribuidos; sin áreas deprimidas, con barrios revitalizados y paisajes regenerados. Se propiciará una ciudad de mejor calidad ambiental y estética, con amplia cobertura de infraestructuras, equipamientos y servicios (PMT, 2002: 33).

En base a este Plan y también a la planificación del uso del suelo contenidos en el Plan General de Desarrollo Territorial del DMQ, se construye el Plan Maestro de Transporte (PMT), 2002, que surge por la necesidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

[...] de contar con un marco de referencia que oriente la gestión institucional y la participación del sector privado en el desarrollo y modernización del sistema de transporte metropolitano en el mediano y largo plazo, y para afrontar de forma técnica y planificada los problemas de los habitantes del DMQ (PMT, 2002: 3).

La importancia del PMT radica en la concordancia que tiene por un lado, con los lineamientos del Desarrollo sustentable, como modelo; y por otro, con la identificación de la relación entre uso del suelo y transporte, a través del Plan General de Desarrollo Territorial. Es así que en el Plan se afirma: “El transporte de las personas es una

consecuencia directa de la distribución de la población, de las actividades y de la estructura de los usos del suelo; por esa condición el transporte es un mecanismo de planificación y de ordenamiento del territorio” (PMT, 2002: 4). Este link entre transporte y territorio es básico, pues genera formas de gestión que intentan ser más integrales. Entendiendo que el análisis desde el punto de vista del territorio abarca los aspectos económicos, sociales y culturales del entramado urbano.

El plan se estructura en torno a los componentes del sistema transporte metropolitano que son: transporte colectivo, red vial, circulación de vehículos y peatones y, el marco regulatorio e institucional (PMT. 2002: 4). Los mismos que tienen como ejes transversales las siguientes políticas: equidad y solidaridad (en beneficio de los sectores vulnerables), prioridad al transporte público (bus), participación involucrando a los actores sociales, responsabilidad tanto del sector privado como del municipio, y el mejoramiento ambiental para desarrollar la calidad de vida de los habitantes, reduciendo las emisiones contaminantes.

Si bien el plan trata el tema del transporte a partir de sus componentes, para efectos del tema de esta investigación se va a puntualizar, en los proyectos relacionados con la movilidad sustentable y sobre todo con los modos no motorizados. Es así que se mencionan proyectos que benefician a peatones y ciclistas, así como los fenómenos que los afectan directamente, como la accidentalidad y la invasión del espacio, producto del crecimiento del parque automotor, y las soluciones que se proponen al respecto.

En la misión del PMT se plantea mejorar el nivel de vida de los habitantes a través del acceso a un sistema de transporte eficiente, confiable, equitativo, seguro y menos contaminante (PMT, 2002: 34), para cuyo fin se plantea el “Proyecto de reordenamiento de la circulación vehicular y peatonal en La Mariscal”. El cual consistió en reubicar las principales rutas de transporte público, para facilitar una mayor accesibilidad a los principales espacios de centralidades ubicadas en este sector.

El proyecto incluía crear una red de ciclovías, mejorar las aceras y la señalización; así como solucionar problemas de estacionamiento sobre aceras y cruces peatonales (PMT, 2002: 69-71). Sin embargo este proyecto pondría en evidencia el problema de competencias antes mencionado.

Es así como durante el 2008 se cambió el sentido de la avenida Amazonas y otras calles del sector, con el fin de mejorar el tránsito y reducir el tráfico, facilitando el

acceso a la zona de la Mariscal (*Hoy*, 18 junio 2008). En junio de este mismo año es inaugurada la ciclovía de Quito, (Ciclo Q), que estaba a cargo de la Corporación Vida para Quito y la Fundación Ciclópolis (Quito Turismo, 2010: s/p).

Un mes más tarde, el Fondo de Salvamento (FONSAL) comienza a implementar la regeneración del bulevar turístico e histórico de la zona ubicado sobre la Avenida Amazonas, en el tramo de la Av. Colón hasta la Av. Patria, por lo que se tuvo que trasladar a la ciclovía al otro lado de la calle, a lado oriental, pues las paradas de buses dificultaban la circulación de las bicicletas, quitando gran parte de lo construido. “El costo de toda la Ciclo-Q fue de \$1 100 000. Según el FONSAL, los trabajos en el tramo de la Amazonas costarán \$400 000; de este monto se destinará la tercera parte para la ciclovía” (*Hoy*, 23 julio 2008). Este error de comunicación implicó un malgasto de recursos, que pudieron ser invertidos en otros proyectos.

Paco Moncayo bajo el esquema de gestión para el desarrollo, decide crear corporaciones, con el fin de agilizar las gestiones de los proyectos, pues la demora en la su implementación era resultado de una pesada burocracia municipal. Entonces decide unificar lo público con lo privado en un nuevo formato de gestión “las corporaciones” que buscaban además de la “eficiencia, la consolidación de un nuevo modelo de gobierno local más fluido y compartido” (*Hoy*, 16 febrero 2001).

Pero aunque no se ha evaluado este tipo de gestión, uno de sus efectos fue la duplicación de proyectos, como el ejemplo antes mencionado, por la falta de comunicación y conocimiento entre las corporaciones y las instituciones municipales. Volviendo al PMT, el crecimiento del parque automotor es uno de los graves problemas identificados. Pues es el desencadenante de varios efectos negativos, como la contaminación del aire y el ruido, la sobreocupación del espacio urbano, los accidentes de tránsito, entre otros.

El crecimiento del parque automotor es alarmante. Se contabilizaban 107 330 vehículos en 1990, aumentando a 158 559 para 1995, terminando en 196 936 vehículos en el 2001 (PMT, 2002: 7). En el PMT se pronosticaba que la tasa de crecimiento de vehículos se duplicaría, llegando hasta 150 vehículos por cada 1000 habitantes; es decir aproximadamente a 495 000 vehículos para el año 2021 (PMT, 2002: 7).

Este dato resulta alarmante, pues según el Plan Maestro de Movilidad (PMM 2009- 2025), se registran hasta el 2008 un número de 398.000 vehículos privados, es

decir, el crecimiento del parque automotor y sus externalidades negativas ha superado las expectativas mencionadas en el PMT.

En respuesta a este fenómeno el PMT propone para la reducción del tráfico vehicular y número de viajes, desalentar el uso del vehículo privado mediante restricciones a la circulación, lo que empezaría a ponerse en práctica durante el primer año de alcaldía de Augusto Barrera (2010), tema que se retomará más adelante. Al mismo tiempo que se busca fortalecer el transporte público colectivo y desconcentración de las actividades urbanas (PMT, 2002: 23).

Por otro lado, se considera el aumento de la infraestructura vial, como otra solución. Pero se argumenta que será muy difícil contar con los recursos que estas obras implican. Se resalta que “las restricciones físicas y de ocupación del suelo limitan grandemente las posibilidades de ampliación de la capacidad vial, (pues) ponen en riesgo la organización urbana, la calidad paisajista e identidad cultural de la ciudad” (PMT, 2002: 7).

Es decir, se podría considerar como solución aumentar la infraestructura vial si la ciudad no tuviese *las restricciones físicas y económicas* para hacerlo. Consideración que será fuertemente criticada por las organizaciones ciudadanas, y eliminada en el siguiente Plan Maestro de Movilidad publicado en el año 2009.

Este plan de transporte (2002), marcaría un importante precedente con relación al actual concepto de movilidad sustentable. Muchos temas esbozados aquí, toman fuerza en el proceso e incluso dan lugar a movimientos ciudadanos reivindicatorios que demandan el cumplimiento de algunos puntos, y la eliminación o la crítica de otros. Lo que sin lugar a dudas enriquece y legitima este proceso de construcción.

Sin embargo la implementación de lo propuesto, estaría atravesado por varias dificultades, pues desde el análisis “costo- beneficio” (Jenkins- Smith citado en Parsons, 2007: 91) de la política pública, muchas veces estos se archivan al ver que el costo económico y político podría ser muy alto.

El PMT constituyó un eje articulador de la política urbana y de los anhelos futuros frente al tema del transporte, sin embargo no deja de ser un documento discursivo. Y éste, es quizás el principal problema de la gestión, dar el salto del discurso a la práctica. Como hasta aquí se ha descrito hay todo un bagaje histórico en cuestión de política pública que busca revertir las prácticas segregativas y desiguales. La pregunta



es cómo llegar a plasmar en la vida cotidiana esos anhelos, posiblemente es en este punto donde las organizaciones ciudadanas, sirven como puente entre el Gobierno de la ciudad y la ciudadanía.

### **Del transporte a la movilidad sustentable: su auge en la política pública.**

El 2008 fue un año histórico para el país. Se plantea “el retorno al Estado” a partir de la creación y aprobación de la nueva Constitución Política, con lo que se abre la posibilidad de crear un marco jurídico e institucional que permita organizar el Estado de forma descentralizada, participativa y que sobre todo de lugar a un cambio de prácticas en la gestión pública. Este momento es sumamente importante en lo que se refiere a formulación de políticas públicas, pues estas ya no solo responden a las necesidades de la población de forma paternalista sino que abarcan relaciones más complejas por la necesaria participación de la “sociedad civil” a través de relaciones horizontales.

El reto que se plantea el gobierno es constituir un nuevo patrón de gobernabilidad que contemple, al mismo tiempo, los temas de la reconstrucción del Estado y de la consolidación de sus democracias recientemente creadas. Lo cual dependerá básicamente del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, actor principal en la organización y coordinación de la acción colectiva (Consejo Científico del CLAD s/a: 1).

Esta redefinición de la política tanto en el ámbito fiscal, político administrativo, y democrático electoral; como lo afirma Ospina, “cambia las reglas del juego en la región, y afecta las relaciones horizontales (estado-sociedad civil) y verticales (estado nacional, regional y local) entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos” (Ospina, 2000: 4).

Con la planificación como herramienta el Gobierno busca dotar al Estado de coherencia interna, de tal forma que su funcionamiento sea más eficiente, es decir, al mismo tiempo que se genera una relación interinstitucional a nivel nacional, debe existir una correspondencia entre los diferentes niveles de gobierno.

Mientras toda esta organización del Estado se lleva a cabo, poco a poco nuevos conceptos holísticos e internacionalmente aceptados, son introducidos en los planes y nuevas reglamentaciones. Uno de estos es el Plan Nacional para el buen Vivir (PNBV), que delinea los objetivos generales de las políticas públicas.

Es así como se introduce el concepto de *movilidad*, y se lo ubica como eje transversal en el PNBV con el siguiente enfoque,

[...] considerar todos los elementos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad de desplazarse libremente, de comunicarse con otros puntos del territorio, de acceder a los servicios básicos y sociales y a la necesidad de movilización de las áreas de producción y de comercialización (PNBV 2009: 339).

Este concepto concuerda con el propuesto para esta investigación, que es la movilidad como “la opción de abrirse, dentro de un tiempo definido, un número máximo de oportunidades” (Holzapfel citado en Moller, 2006: 58). Y es que la movilidad involucra algo más que transportar o moverse de un sitio para otro, es un derecho, una necesidad de la ciudadanía de accesibilidad para cumplir sus objetivos. El PNBV propone tomar en cuenta:

El tiempo y los costos razonables de los desplazamientos requeridos minimizando los efectos negativos en el entorno y mejorando la calidad de vida de las personas. La movilidad sustentable en el Ecuador requiere de un mayor y más eficiente flujo interno y externo de bienes y personas, y para lograr este objetivo se requiere un enfoque de movilidad intermodal y multimodal (PNBV 2009: 339).

Esta cita es básica, pues, permite ver cuál es el enfoque de movilidad sustentable que se maneja desde el discurso del Estado. El mismo que coincide con el planteado en el PMT del 2002, que sostiene que Quito,

[...] gozará de una red vial moderna, orientada a la articulación de las diversas centralidades urbanas, la red vial revalorizada en beneficio del peatón; dispondrá, de un sistema integral de transporte público privilegiado, no contaminante e intermodal (PMT, 2002: 34).

En este sentido el aporte desde la experiencia de Quito, es clave para la construcción de conceptos vanguardistas en relación a la movilidad sustentable a nivel nacional.

#### *Una nueva ley de tránsito frente al problema de inseguridad vial.*

En concordancia con estos conceptos se aprueba en el mismo año (2008) la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad vial, que busca regular la movilidad de forma integral, para lo cual necesita la revocación de varias leyes (como la de caminos) para conformar una solo cuerpo legal.

Esta ley tiene innovaciones como incluir por primera vez a los modos no motorizados, (implicaciones que serán analizadas en el siguiente capítulo), y, la

seguridad vial como parte de sus atribuciones. Esta última innovación como respuesta al alto índice de muertes por accidentes de tránsito, que se han convertido en un problema de salud pública a nivel mundial, siendo la primera causa de muerte en el país.

Durante el 2007, estos afectaron a 1 299 personas causándoles la muerte, a 1 353 en el 2008 y a 1 422 en el 2009, siendo la gran mayoría producto de arrollamiento<sup>29</sup>, el que alcanzó a 2 999 víctimas durante este año (datos provistos por PNT). Es decir los actores vulnerables son los más afectados. Por otro lado, se observa que el número de muertes por esta causa aumenta cada año. Como Carrión lo afirma, la accidentalidad vial ya no es un hecho “eventual” sino que es parte de la violencia urbana (Carrión, 2008: 293).

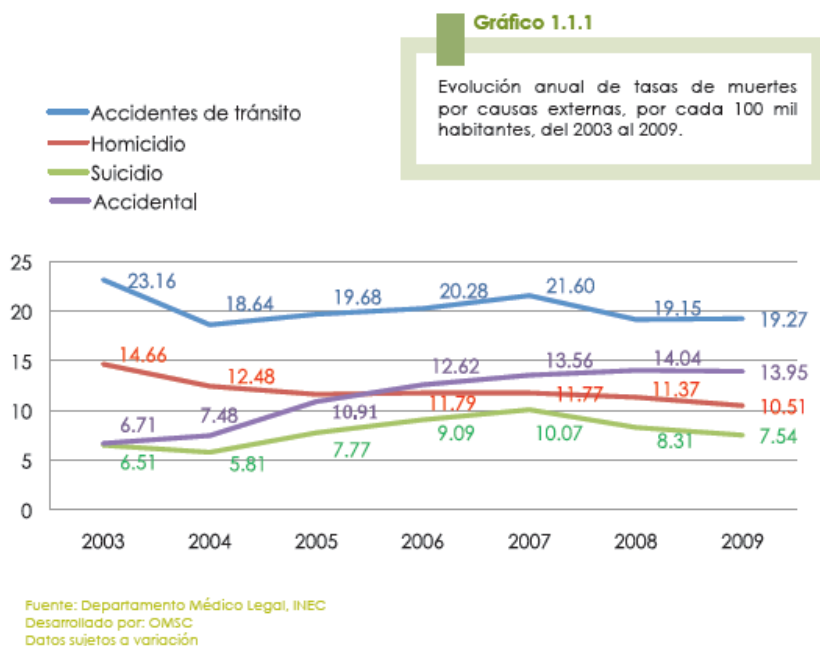
Aunque se han realizado acciones para contrarrestar este fenómeno, desde la Policía Nacional de Tránsito<sup>30</sup> y otras instituciones, los resultados no han sido los esperados.

En Quito, los estudios realizados por el Municipio a través del Observatorio de Seguridad Ciudadana del DMQ, coinciden con los datos provistos por la PNT, en ubicar los accidentes de tránsito, como la causa principal de muerte en el Distrito. El 58% de éstas también son arrollamiento o atropello, siendo las víctimas en su mayoría hombres y el horario más común la madrugada de los viernes (Municipio del DMQ et al., 2009).

---

<sup>29</sup> Las cifras tanto a nivel Nacional como local, no hacen una diferenciación entre peatones y ciclistas.

<sup>30</sup> Se destaca la campaña “corazones azules” que consiste en pintar un corazón azul en el lugar donde ha fallecido una persona, producto de un accidente de tránsito. Campaña que ha sido reconocida y premiada internacionalmente.



**Gráfico 1.-** Evolución anual de tasas de muertes por causas externas, del 2003 al 2009

**Fuente:** Municipio del DMQ, 2009: 12

Como se puede notar (ver Gráfico N.º 1) las tasas por accidentes de tránsito, representadas con la línea de color azul, tienen una leve tendencia a la baja. Sin embargo, se puede ver, como durante los dos últimos años el número prácticamente se mantiene, lo que llama la atención y presiona a que las entidades encargadas del tema, busquen nuevas estrategias para reducirlas.

La política urbana a través de reglamentaciones y ordenanzas en el ámbito local y la ley de tránsito a nivel nacional, no han logrado incidir como se pretende en el índice de accidentes<sup>31</sup>. Una razón es, como lo asegura Vasconcellos, el entorno físico cuyas características los propician (Vasconcellos 1996: 211). Hecho que se ha puesto en evidencia en el capítulo anterior.

Pero el problema es más complejo, pues esto es resultado de las falencias estructurales en los organismos de control y regulación, de visiones que se traducen en la infraestructura urbana, y que se reproducen en la vida cotidiana de la ciudad, pues existe una cultura de irrespeto tanto a la ley como a los otros ciudadanos.

<sup>31</sup> El sistema de puntaje aplicado a las licencias de conducir, para los casos de comisión de infracciones de tránsito, ha fracasado pues al no contar con la contraparte del ente judicial, las infracciones quedan en la impunidad.

*El actual discurso de movilidad sustentable desde el Municipio: Plan Maestro de Movilidad (PMM 2009-2025)*

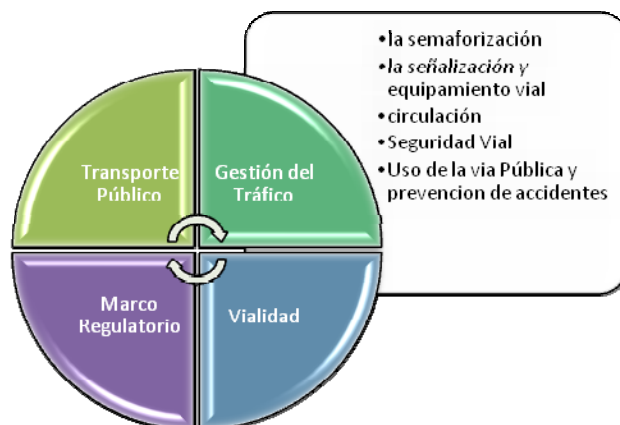
En este contexto de cambios, se publica el Plan Maestro de Movilidad cuya nueva denominación

[...] implica la incorporación de un enfoque y visión integral que supera el concepto de transporte y lo sitúa como componente del desarrollo humano, donde la participación ciudadana y el respeto por el ambiente son los pilares en los que se soporta (PMM, 2009: 3).

Es así como a partir de estos dos pilares: participación y ambiente, se busca incorporar una nueva forma de gestión en Quito, cuyos principios son: la libertad, equidad y solidaridad, responsabilidad compartida, inclusión, Gobernabilidad y la responsabilidad social, eficiencia, y un medio Ambiente saludable. Cabe recordar que los principios del PMT 2002, no difieren con los planteados aquí. Sin embargo es necesario notar, que la movilidad sustentable pasa de ser un lineamiento, a convertirse en la base de este Plan al asumirla como:

[...] la capacidad para satisfacer las necesidades de la sociedad de desplazarse libremente, acceder, comunicarse, comercializar y establecer relaciones sin sacrificar otros valores necesarios para el desarrollo humano y la calidad ambiental, en el presente y en el futuro (PMM, 2009: 59).

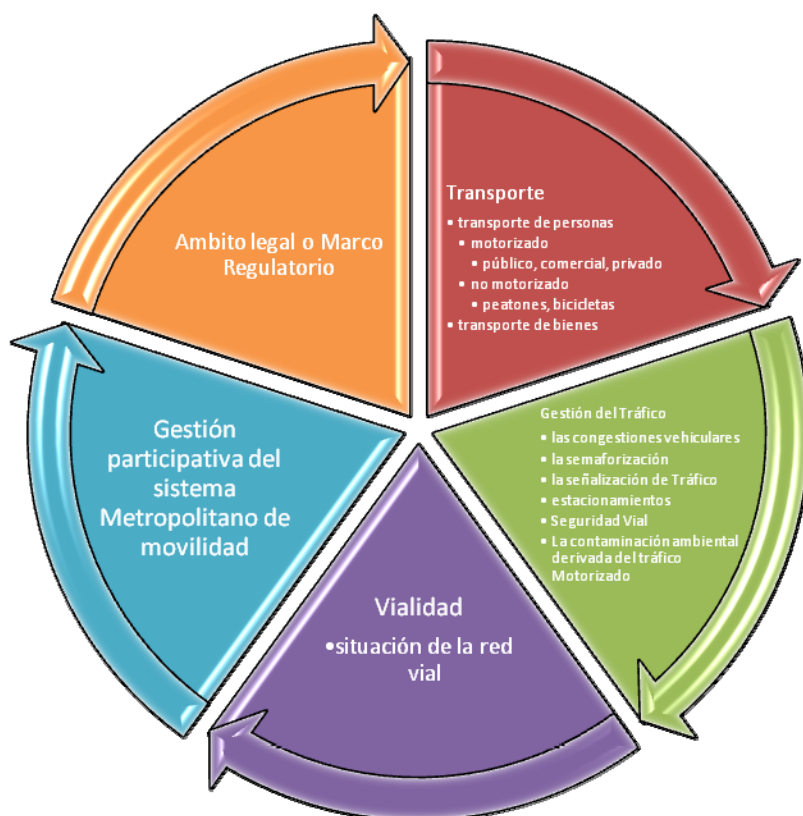
Es decir, la plataforma es el concepto de desarrollo sustentable, adaptado al tema específico de la movilidad.



**Gráfico 2.-** Componentes del Transporte para el PMT

**Fuente:** Elaboración propia en base Plan Maestro de Transporte 2002

Otro de los cambios del PMM está alrededor de los componentes. Y es que ambos los utilizan para organizar sus líneas de acción (ver Gráficos N.º 2 y 3). Sin embargo como se evidencia, los componentes no sólo varían en su número, sino también en la profundidad del tratamiento de cada uno.



**Gráfico 3.-** Componentes de la Movilidad según el PMM 2009-2025

**Fuente:** Elaboración propia en base al Plan Maestro de Movilidad 2009.

El cambio del transporte a la movilidad, en la gestión municipal, se evidencia en estos dos gráficos. Las innovaciones del PMM con relación a los componentes del PMT (ver Gráfico N.º 2) están alrededor de dos aspectos principalmente: el transporte, que incluye a nuevos actores y, la gestión del sistema participativo.

En el Plan 2002, el tema del transporte solo abarcaba el transporte público. Se menciona a los peatones pero como parte de la circulación de la ciudad. En este sentido el PMM es mucho más completo, pues supera el análisis desde el enfoque del transporte motorizado, a la movilidad de las personas cuando afirma que “normará regulará y

viabilizará los desplazamientos de personas y de bienes en el ámbito territorial del Distrito Metropolitano de Quito” (PMM, 2009: 11).

Además el plan organiza a los diferentes elementos del transporte, les da nuevas definiciones e incluye a nuevos actores denominándolos transporte “no motorizado”. Lo que implica, una gestión focalizada, con el fin de resolver los problemas de cada elemento a través de proyectos concretos.

Como se ha dicho la participación, conjuntamente con el ambiente son los pilares fundamentales del PMM. Y en este sentido se ha decidido colocarla como un componente del sistema, llamado “gestión participativa”. El mismo que se basa en la experiencia de veedurías que ha desarrollado el Municipio. Se pretende conformar un Comité Ciudadano para la Gestión de la Movilidad, como una “instancia de articulación entre las autoridades y los ciudadanos desde el ámbito de la movilidad” (PMM, 2009: 101).

Si bien la participación ciudadana constituye un elemento importante para el modelo de desarrollo nacional, y al mismo tiempo es un derecho legitimado en la Constitución del Estado. No se puede negar que ha existido un largo proceso reivindicatorio desde las organizaciones sociales.

En el caso de Quito es muy evidente, pues aunque no existen aún mecanismos que incentiven la participación, las organizaciones ciudadanas han logrado incidir y aportar para los cambios de modelo de gestión en la movilidad. El PMM es una muestra de ello, es el resultado de un trabajo mancomunado entre la ciudadanía y el municipio.

Es en este contexto de cambios, que se formulan las políticas que regirán la movilidad. En donde se enfatiza, por ejemplo, la inversión equitativa, con énfasis en la población de los sectores territoriales menos atendidos, los usuarios del transporte público, peatones y de los modos no motorizados (PMM, 2009: 60).

Sin embargo las inversiones en infraestructura vial, por ejemplo, superan en mucho a los proyectos dedicados a este sector. Según el presupuesto estimado para los proyectos del PMM, en Movilidad Peatonal se presume invertir 142 074 000 y en movilidad en bicicleta 78 180 000, es decir, 220 254 000 entre los dos. Mientras que en Vialidad se estima una suma de 1 839 991 000.

Como se ve claramente, el valor de la inversión no es comparable, tampoco ese es el objetivo, porque obviamente los costos de infraestructura son mayores. La cuestión

es analizar la calidad de infraestructura que se propone implementar, y si ésta, está o no, en concordancia con el objetivo de prelación de los modos no motorizados. Es decir, sería una contradicción del plan que por un lado proponga proyectos para peatones y ciclistas en ciertas zonas, y por otro, que se pretenda ampliar las vías y construir pasos a desnivel o zonas de difícil acceso peatonal. Esto resultaría en pérdida de tiempo y recursos.

En el PMM no se detallan las características de los proyectos viales, por lo que no se puede asegurar el tipo de proyectos que se desean implementar. Por otro lado, cabe mencionar que para el transporte público se pretende invertir la mayor cantidad de recursos. La suma estimada es de 2 108 810 500, cifra que incluye el sistema de tren urbano para Quito. Tema que continúa en discusión frente a la proyecto de un metro, ofrecido durante la campaña del actual alcalde y cuyos estudios de factibilidad se encuentran en aún en proceso.

Es así como se reitera la primacía del transporte público en relación a los otros modos de movilidad, aunque en cuestión de planificación y gestión se aplicará la prioridad en la siguiente jerarquía: Peatón, modos no motorizados, transporte público, transporte de mercancías y servicios, y transporte privado motorizado (PMM, 2009: 61).

La parte medular en este cambio de visión radica en la identificación del problema estructural de la movilidad, que es el ordenamiento territorial. Así lo sostiene el Secretario de Movilidad:

[...] nosotros partimos de una crítica a este modelo de desarrollo de la ciudad que ha privilegiado la expansión frontal de las zonas residenciales, porque esa expansión y crecimiento no es sustentable, tanto en la dimensión ambiental, como en la económica y social. La ocupación de los valles occidentales que son zonas fértiles, aptas para el desarrollo agrícola, pone en riesgo el tema de la soberanía y de la seguridad alimentaria de la ciudad. El primer reto que tiene esta institución municipal, es corregir esos vicios en el crecimiento, hay que volver a compactar la ciudad, hay que detener la expansión acrílica de las zonas residenciales. (Entrevista a Secretario de Movilidad, 2010).

Es así que la municipalidad identifica tres puntos importantes: Expansión horizontal de la mancha urbana hacia los extremos norte y sur y los valles orientales; baja densidad de ocupación del suelo; y la inequitativa distribución territorial de los servicios (Barrera, 2010).

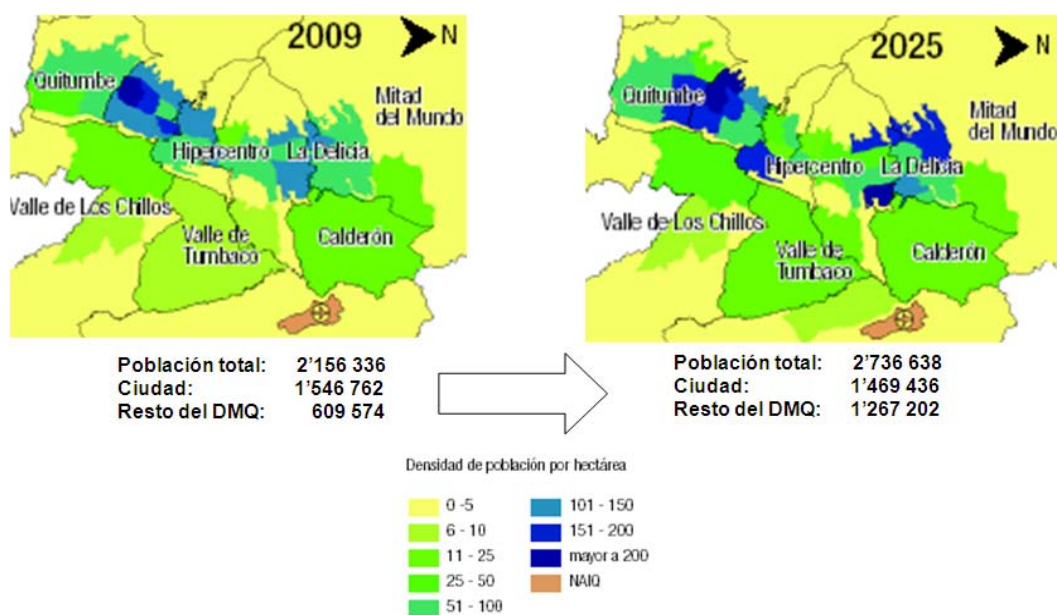


La expansión territorial de Quito, detallada en el capítulo anterior, responde a un modelo de gestión capitalista y neoliberal, que permitió que sea la especulación inmobiliaria la que determine el uso del suelo. Lo que al mismo tiempo facilitó procesos de segregación socioeconómica en la ciudad. Y “corregir ese modelo de crecimiento es un tema que afecta intereses económicos muy poderosos, que incluso tienen que ver con temas electorales” (Entrevista a Secretario de Movilidad del DMQ, 2010).

Por las características complejas de Quito, como: su estatus de capital, su ubicación estratégica, y su posición de eje económico del país, le obligan a buscar una solución a profunda y específica a los problemas de movilidad.

Quito, atrae a gran cantidad de población flotante y migrante, por su función de redistribución de los recursos financieros del país y de su notable nivel de industrialización” (R.D’Ercole y P. Metzger citado en Demoraes, 2005). Además, el sector manufacturero del Distrito representa el 20% del PIB nacional ecuatoriano, además de contar con alrededor del 25% de los empleos nacionales del sector secundario y el 22,5% de los empleos nacionales del sector terciario (INEC citado en Demoraes 2005: 35).

La alta concentración de las funciones urbanas en el denominado hipercentro de la ciudad, ya fue identificado como un grave problema en Plan General de Desarrollo Territorial (Demoraes, 2005).



**Gráfico 4.-** La densificación del DMQ 2009-2025.

**Fuente:** (Barrera, 2010).

Como se ve en el Gráfico N.º 4, la gran mayoría de las funciones urbanas están en el hipercentro mientras que las viviendas se asientan en la periferia<sup>32</sup>. Esto no sólo genera mayores motivos de desplazamientos en la ciudad, sino que como lo afirma el actual Secretario de Movilidad,

[...] es mucho más barato y fácil, proveer servicio de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, telefonía, vialidad, transporte público, recolección de desechos, internet a un espacio denso, consolidado. Que hacerlo a una casa por aquí, y a otra más allá. Esto, desde el punto de vista de la sustentabilidad y del desarrollo de Quito, constituye un desafío alarmante, porque establece unos desafíos y deficiencias que difícilmente estamos en posibilidad de cumplir. Mientras que la parte urbana consolidada de la ciudad está perdiendo cada vez más densidad y uso residencial, (Entrevista a Secretario de Movilidad, 2010).

Lo que afecta directamente la calidad de vida de las personas, el ambiente y genera una cadena de sucesos negativos que afectan a los ciudadanos y a la ciudad tales como: “el incentivo al crecimiento de los viajes motorizados, con un sesgo hacia el auto particular” (Barrera, 2010). Lo que provoca congestión, sobre ocupación del espacio urbano por los vehículos, contaminación, accidentes y violencia.

<sup>32</sup> Fenómeno en el que interviene obviamente el precio del suelo y la especulación inmobiliaria, y que se agudizará con el paso del tiempo, si se continúa con los patrones actuales de gestión.

El tema del ordenamiento territorial, trae consigo nuevamente la discusión de las competencias municipales, y es que como lo asegura el Secretario de Movilidad del DMQ

[...] esto tiene que ver con el conjunto de la gestión municipal, con el ordenamiento del suelo y con la ubicación de los servicios, donde ubicar las escuelas, los servicios de salud, como distribuir el acceso territorial homogéneamente a la cultura, al esparcimiento, al entretenimiento y por supuesto también como ofertar los servicios de movilidad. Por lo que ahora se discute el código de ordenamiento territorial de competencias para tener la rectoría de las infraestructuras [...] (Entrevista a Secretario de Movilidad, 2010).

Es decir, actualmente el municipio se enfrenta a resolver las externalidades negativas que la localización de los servicios provoca. Pero no puede modificar el origen del problema, distribuyendo y relocalizando los servicios equitativamente, porque no es parte de sus competencias. En respuesta el municipio propone las “multicentralidades”, que consisten en “llevar los servicios donde requiere la gente, cerca de donde vive” (Entrevista a Secretario de Movilidad, 2010). Esta propuesta está articulada a una “concepción integral del sistema, que están enlazados a los temas de tránsito y seguridad vial, transporte y vialidad” (Barrera, 2010).

<p>Incorporar la seguridad vial como un concepto transversal en el desarrollo del sistema</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios seguros de circulación para todos los usuarios</li> <li>• Mayor control en la vía e incentivo de la educación vial</li> </ul>
<p>Recuperar la preferencia ciudadana por el transporte colectivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación del sistema integrado de transporte público Metrobús-Q y reorganización del sistema convencional</li> <li>• Incorporación de un sistema masivo de transportación tipo Metro, integrado con el sistema Metrobús-Q</li> <li>• Fomento de la multimodalidad con un manejo adecuado de la oferta de estacionamientos</li> </ul>

Promover (visibilizar), crear y consolidar condiciones favorables y seguras para los desplazamientos peatonales y para el uso cotidiano de la bicicleta	
Desestimular el uso del vehículo particular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación del mal estacionamiento</li> <li>• Tarifación adecuada por el uso de la infraestructura vial</li> <li>• Regular la circulación por horarios y/o zonas <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pico y placa</li> <li>○ Hoy no circula</li> </ul> </li> <li>• Incentivo al uso de transporte colectivo institucional</li> </ul>

**Cuadro 1.-** Líneas estratégicas para un nuevo modelo de movilidad para el DMQ

**Fuente:** Elaboración propia en base a Barrera, 2010.

Estas estrategias están empezando a implementarse. La más evidente y controversial, ha sido Pico y Placa<sup>33</sup>. Una medida que comenzó a aplicarse en Quito, el 3 de mayo de 2010, cuyos objetivos son:

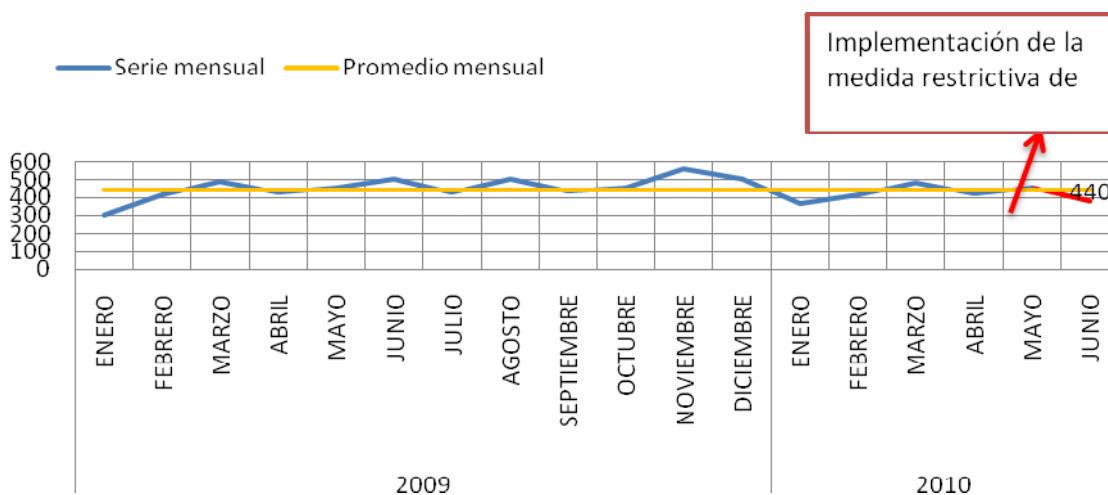
Disminuir la circulación de vehículos livianos (particulares o estatales), mediante la aplicación de restricción con el último dígito de la placa. Reducir los tiempos de viaje, incrementar la velocidad de circulación, disminuir la congestión y reducción de demoras. Controlar la circulación de vehículos de carga y transporte de sustancias peligrosas. Disminuir las emisiones de gases contaminantes producidas por los automotores. Reducir los niveles de ruido ocasionado por los automotores. Motivar el uso del transporte público a cambio del transporte privado para un uso más eficiente y equitativo del espacio público de la ciudad. Optimizar el tiempo empleado por los usuarios en los desplazamientos a sus actividades cotidianas. Reducir los índices de accidentalidad y malestar generados por el tráfico vehicular (Secretaría de Movilidad, 2010).

<sup>33</sup>Es una política Municipal, que consiste en la restricción a la circulación vehicular de acuerdo al último dígito del número placa (*Hoy*, 11 enero 2010). Esta medida ha sido aplicada en varias ciudades como Bogotá y México.

En una encuesta realizada por “Perfiles de Opinión” para el Municipio, se confirma que el 81,2% de la población cree que el tráfico está menos congestionado por “Pico y placa” y que esta medida debe mantenerse (94%) (Documento facilitado por el Municipio). Aunque es poco tiempo para una evaluación profunda, los primeros monitoreos indican que gran parte de los objetivos se están cumpliendo. Sin embargo, este comportamiento puede cambiar, rápidamente con el aumento del parque automotor.

El problema del parque automotor es bastante complejo, pues está relacionado con varias ramas de la economía urbana. Se puede mencionar, por ejemplo, el bajo costo y la mala calidad de la gasolina, así como la industria y comercio automotriz de Quito. El sólo hecho de quitar el subsidio a la gasolina, podría producir como se ha visto en la historia del país, una profunda crisis económica por la cadena de precios. Sin mencionar los efectos económicos que podría causar una restricción a la industria y comercio automotriz.

Sin embargo, las medidas se tornan urgentes cuando el problema pone en riesgo la vida de las personas. Como se ha mencionado parte de los efectos de este problema son los accidentes de tránsito. En este sentido, a partir de la implementación de “pico y placa” se ha visto un descenso en el número de accidentes de tránsito como se muestra en el siguiente gráfico:



**Gráfico 5.-** Accidentes de tránsito en el DMQ.

**Fuente:** Observatorio de seguridad.

Según la información provista por el Observatorio de movilidad, desde la implementación de pico y placa (ver Gráfico N.º 6), hay un importante descenso en el índice de accidentes de tránsito en el Distrito. A partir de este hecho valdría la pregunta ¿El transporte privado es la causa principal de los accidentes de tránsito? Esta cuestión podría ser la base para otras investigaciones. Sin embargo, cabe resaltar, que medidas como el control a los peatones, o al transporte público no han logrado incidir de forma tan evidente y en tan poco tiempo con este problema. Punto al que debe dársele más atención.

Finalmente, para enlazar los temas antes analizados en el PMM se plantean tres ejes operativos. El primero busca lograr que la ciudadanía prefiera el transporte público o los modos no motorizados como transporte alternativo. El segundo, se encamina a racionalizar el uso del vehículo y disminuir la demanda de viajes. Y el tercero busca optimizar la gestión participativa de la movilidad, eje que, como se ha dicho, ha sido una innovación de este plan con relación al anterior.



**Gráfico 6.-** Proceso estratégico de implementación del PMM

**Fuente:** Plan Maestro de Movilidad 2009: 112

En este gráfico se resume lo que se quiere alcanzar a partir de estos tres ejes de acción. Es decir por un lado está la eficiencia del servicio de transporte público, representado en el sistema de tren urbano para Quito. Luego se supone la reducción de las restricciones por placas como parte del sistema de centralidades competitivas o multicentralidades, que habrán reducido la necesidad de desplazamientos. Y finalmente el mantenimiento del sistema de participación ciudadana en la gestión.

Y es que la visión del municipio es involucrar al ciudadano como ente activo en la construcción de un nuevo modelo de ciudad, como lo sostiene el Secretario de Movilidad del DMQ,

[...] la ciudad que queremos es la ciudad que hacemos, no es solamente un eslogan, sino es el hecho de reconocer, que si uno quiere una ciudad distinta, tiene que hacer una gestión pública diferente, pero también provocar la participación ciudadana. Recuperar la necesidad de pensar, desbaratar, destruir esos mitos, de los que viven más lejos y tienen carro son los más exitosos, el que no se junta con la chusma es más exitoso. De construir esos conceptos ideológicos y políticos, porque nosotros formamos parte de este ancho cauce de la revolución ciudadana (Entrevista a Secretario de Movilidad, 2010).

### *Conclusión*

Lo que se ha analizado en esta sección es un intento de explicitar el discurso desde el Municipio de Quito, en la construcción de un modelo de movilidad sustentable. No se puede negar la injerencia que tiene la política pública y la decisión municipal tanto en la ciudadanía como en la ciudad.

Cambios históricos a modelos estructurales, han sido posibles gracias a la decisión política de las autoridades de turno, (sin negar ni minimizar el trabajo de la ciudadanía al presionar y demandar estos cambio); finalmente es el Gobierno de la ciudad quien puede regular y con ello promover formas, equitativas, sustentables y democráticas de organizar la ciudad.

Sin embargo, el proceso de construcción e implementación de la política pública, es muy complejo, pues en el intento de distribuir, organizar y regular la ciudad; se afecta los intereses de grupos poderosos, y por lo tanto se generan conflictos que incluso llegan a paralizar la toma de decisiones y los cambios de la ciudad por los costos económicos y políticos.

Este fenómeno de relaciones de poder, se evidencia en la ciudad físicamente, y en las prácticas cotidianas al movilizarse. Pues a pesar de que ya existe desde hace

quince años o más, políticas que priorizan al peatón, al ciclista como actores vulnerables y al transporte público, no se ha logrado que éstas se trasladen a la acción.

La infraestructura evidencia una prelación al transporte motorizado y en especial al privado. La ciudad no le provee al ciudadano de espacios seguros (aceras, pasos cebras, semáforos) que se requieren para la libre circulación. Los derechos de peatones y ciclistas relacionados a la movilidad no son respetados.

Es así que lo mencionado en este capítulo, pierde sentido si no llega a concretarse en la realidad urbana, en las calles, en la vida urbana. Y es sobre este punto que las acciones de las organizaciones ciudadanas, son un factor fundamental, en el reto del paso de la política pública escrita, a la practicada. Dicho proceso se analiza en la siguiente parte.



## **CAPÍTULO IV**

### **POR UNA MOVILIDAD SUSTENTABLE EN QUITO: EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES CIUDADANAS.**

#### **Introducción**

Dentro del ciclo de la política, el papel de la ciudadanía es medular, pues es ella, quien demanda los puntos que el gobierno de la ciudad, debe colocar en la agenda de sus políticas urbanas.

En el caso del tema de la movilidad en Quito, las organizaciones ciudadanas han ido más allá de la simple propuesta y demanda de cambios. Estas, además, han realizado acciones puntuales con el objetivo de lograr la movilidad sustentable. Iniciativas que han incidido de forma directa en la forma de gestión del municipio y en su discurso; así como en la conciencia de la ciudadanía.

El día sin carro, la semana de la movilidad, el ciclopaseo, las ciclovías, entre otras acciones, han sido la plataforma en que las organizaciones demandan su derecho a una ciudad más incluyente, segura y saludable. En este sentido, critican el modelo de crecimiento de la ciudad y el uso del automóvil privado, como resultado de este fenómeno. Al mismo tiempo promueven el uso de formas sustentables de movilizarse como la bicicleta o la caminata. Y exigen tanto al municipio como a los ciudadanos se respeten los derechos de estos actores, tomando en cuenta su estado de vulnerabilidad.

Sin embargo, en este proceso de trabajo, las organizaciones se han visto envueltas en varios conflictos internos. Discrepancias que se presentan especialmente como parte de su proceso de institucionalización, y; por sus intereses y visiones políticas heterogéneas.

A partir de este fenómeno se han desencadenado varios procesos interesantes, con enfoques activistas, de género, etc. que matizan y le dan una nueva perspectiva a la movilidad en la ciudad.

#### **Origen y acciones de las organizaciones que promueven la movilidad sustentable en Quito**

A finales de la década de los ochenta, y en la de los noventa, los países del mundo se reúnen para hablar del problema ambiental. Se realizan varios tratados, como el de

Kyoto y el de Rio de Janeiro, con los que se intenta frenar la contaminación ambiental y el llamado “calentamiento global” producto del crecimiento mundial del parque automotor.

En este contexto, las agrupaciones ecológicas toman más fuerza y varias se consolidan en ONGs. Este es el caso de Acción Ecológica<sup>34</sup>, una ONG que nace en 1986, con el fin de evidenciar el deterioro ambiental en el Ecuador. Aunque los temas que se trataban en principio eran a nivel macro, surge la necesidad de incidir en la ciudad para la cual crea el “área urbana de Acción Ecológica”. La que comienza con temas como: agricultura urbana, consumo y producción en la ciudad, entre otros, que le llevan a través de la crítica al modelo de consumo, a la identificación de un grave problema ambiental de la ciudad, la contaminación ambiental, así como su origen: los residuos provenientes en su mayoría, del parque automotor. “El aumento del número de vehículos en la ciudad contribuye a agravar el problema; congestión, tensión, violencia y por supuesto la salud de todos se ve afectada” (Acción Ecológica, 2000).

Para socializar el problema y concienciar a la población, Acción Ecológica utilizó como estrategia, campamentos vacacionales dirigidos por algunos jóvenes voluntarios que militaban en la organización. Este grupo élite de voluntarios con formación ecologista, había aprendido:

[...] una visión de un mundo con un modelo de desarrollo distinto, un modo de vida mucho más coherente con el ambiente y unas acciones más radicales. Por ejemplo eliminar la dependencia del consumo de combustibles fósiles, por todo lo que implica: las huellas ecológicas, los impactos sociales, los impactos culturales. Toda una forma de mercado absolutamente inequitativo, desigual con la gente y con el medio ambiente. (Entrevista a Integrante de Biciacción, 2010).

Con estas ideas, este nuevo grupo busca incidir en su entorno más cercano, la ciudad, y toma como bandera la bicicleta, pues sus características le permiten ser el medio de transporte eficiente, en cuestión de tiempo, ya que para distancias cortas es óptimo. Es ambientalmente sustentable, pues no contamina, no hace ruido y no ocupa mucho espacio. Y además “representan una forma de transporte sostenible y amistosa que promueve la buena salud entre sus usuarios” (Quito para todos, 2007: 22).

---

<sup>34</sup> Organización sin fines de lucro, nace a mediados de los años ochenta, a partir de la Sociedad de defensa de la naturaleza (Sodena) y del Centro de comunicación y estudios sociales (Comunicare). Su línea de acción es activista desde una ecología política (Noroña, 2009: 68).

Las primeras acciones de este grupo consistieron en salir en bicicleta a las calles de Quito, en búsqueda de respeto. Y para reivindicar su derecho a una ciudad menos contaminada y accesible. Al mismo tiempo querían demostrar que es posible utilizar la bicicleta como una alternativa para transportarse. Su consigna era “tenemos que cambiar el modelo de movilidad”, “el transporte en bicicleta si es posible” (Entrevista a Integrante de Biciacción, 2010).



**Fotografía N.º 3.-** Los “furiosos ciclistas” en un viernes de pedales en Quito.

**Fuente:** Cortesía de una integrante de Biciacción.

El “Viernes de pedales”, como se le denominó a esta actividad, era un intento de visibilizar al ciclista en la movilidad de la ciudad. Era una forma alternativa de protesta que buscaba atraer la atención del ciudadano (ver Fotografía N.º 3). Así lo recuerda una integrante de esta agrupación:

Los viernes de pedales, fueron el primer proyecto ciclístico urbano. Nos auto llamábamos los furiosos ciclistas emulando a los de Chile, (una masa crítica<sup>35</sup>). Salíamos a protestar, el último viernes de cada

---

<sup>35</sup> “El objetivo de “Critical Mass” es formar un grupo de bicicletas que, al desplazarse por las calles, ayude a crear conciencia de que las bicicletas son tráfico, y que constituyen una alternativa al tránsito

mes, y nos reuníamos en el parque el arbolito. A veces llegábamos a ser 60 jóvenes, de edades entre 18 y 22 años (Entrevista a ex Integrante de Biciacción, 2010).

Más tarde, este grupo (todavía como parte de acción ecológica) organizado<sup>36</sup>, junto con la Federación de Ligas Barriales del Ecuador, una caravana llamada “al centro histórico en bicicleta”. Primer evento masivo en bicicleta, el cual tuvo bastante éxito (ver Anexo 4).

Del resultado de estas acciones surge la necesidad de formar una nueva organización que se enfoque en la promoción de la bicicleta como transporte alternativo. Y es así como cinco jóvenes crean la Fundación Biciacción en el año 2002.

Durante esta etapa, todavía no se pensaba en incidir en la política pública urbana. Pues lo que se buscaba era el respeto al ciclista mediante la visibilización, como lo manifiesta un ex-integrante de Biciacción “al principio no pedíamos ciclovías, sino que haya respeto y convivencia entre los distintos medios de transporte” (Entrevista a ex Integrante de Biciacción, 2010).

Sin embargo, su participación en congresos internacionales como el Velocity de Barcelona<sup>37</sup> y la experiencia cercana de Colombia<sup>38</sup> con relación a la bicicleta, influenciarían de manera importante su ideología y sus propuestas. La movilidad sustentable, el transporte alternativo como medio para mejorar la calidad de vida, ciudades humanas, amigables, accesibles, incluyentes; son conceptos vanguardistas, que a través de redes de información internacionales se multiplican en todo el mundo. Y Quito no podía ser la excepción.

Pero estas ideas no sólo influenciaron a las organizaciones, sino a funcionarios del municipio, los mismos que apoyaron las propuestas de estos grupos. Así lo narra una integrante de Biciacción:

[...] una persona clave<sup>39</sup> en este proceso fue Diego Carrión (el entonces Director General de Gestión del Desarrollo). Él nos dio todo el apoyo en ese sentido, pues había recorrido algunas ciudades y había

---

motorizado” (Noroña, 2009: 65). Es una práctica que se realiza en varias ciudades del mundo especialmente de Norteamérica y Europa.

<sup>36</sup> Evento que se realizó el 2 de septiembre del 2001, celebrando el día del deporte barrial.

<sup>37</sup> Es un congreso internacional sobre bicicleta en Europa. Se organiza cada dos años.

<sup>38</sup> Colombia ya contaba con varios procesos de promoción de la bicicleta y una Ciclovía (Ciclopaseo para el caso de Quito), desde 1976.

<sup>39</sup> El tema de personas claves dentro del Municipio será un factor común en varios procesos de las organizaciones ciudadanas. En las entrevistas, se resalta a la persona que apoya las iniciativas, no al Municipio de forma general.

visto este tema de las vías dominicales, las ciclovías, y distintos tipos de ejecución de proyectos” (Entrevista a ex Integrante de Biciacción, 2010).

Este primer acercamiento con el Municipio de Quito se afianzaría a través del seminario-taller “Ciclovías para Quito”, que se realizó con su apoyo, y el de varias organizaciones internacionales, como Ciudad Humana de Bogotá, y nacionales como: el Centro de Investigaciones Ciudad, Acción Ecológica, Biciacción; y de expertos internacionales como, Ricardo Montezuma, Óscar Díaz, Lloyd Wright, gente de ITDP<sup>40</sup> organizaciones fuertes a nivel internacional en el tema del transporte.

### **El Ciclopaseo Integrado de Quito, espacio de encuentro y conciencia colectiva**

Resultado de este taller y en las mesas de discusión, surge la idea de efectuar el primer Ciclopaseo Integrado de Quito. Integrado porque ya existían pequeños Ciclopaseos, uno en el sector del Labrador al norte y otro sobre La Tribuna del Sur.

El Primer Ciclopaseo de Quito se llevó a cabo el 27 de abril del 2003, sin mucho convencimiento del Municipio, como lo cuenta una de las participantes del proceso. El Ciclopaseo:

[...] estaba vinculado con un tema político, o sea, si no salía gente no nos hubiesen apoyado. Fue un trabajo titánico de nuestra parte, porque dentro del municipio no existían ni la conciencia, ni la decisión, ni el convencimiento. Es decir el municipio iba a dar la cara si es que salía bien, si no salía bien, quien daba la cara éramos nosotros (Entrevista a ex Integrante de Biciacción, 2010).

Como se ha dicho, el análisis costo-beneficio de una política, tiene mucho impacto en la decisión de las autoridades municipales. Esta iniciativa ciudadana, se apoyó en un hecho coyuntural que fue la pre-campaña electoral. El primer periodo de alcaldía del General Paco Moncayo estaba por terminar en ese año, y él buscaba continuar durante otro periodo, debido a su alta aceptación<sup>41</sup>.

Sin embargo, su primer periodo de gestión tenía deficiencias que giraban alrededor de los temas: ambiente, transporte e inseguridad (*Hoy*, 16 septiembre 2003). Por lo tanto, si el Ciclopaseo funcionaba sería un proyecto que aportaría en algo, al

---

40 (siglas en Inglés) The Institute for Transportation and Development Policy, El Instituto de Transporte y Políticas de Desarrollo.

<sup>41</sup>Como se menciona en un artículo de prensa, “los índices de popularidad del alcalde Paco Moncayo crecieron en 12 puntos desde abril de 2002 (41%) hasta septiembre de 2003 (53%), según datos de la encuestadora Market” (*Hoy*, 16 septiembre 2003).

problema ambiental de la ciudad, y, al ser un proyecto bastante visible, al mismo tiempo contribuiría a su campaña electoral.

El Ciclopaseo, junto con otras actividades como el día sin carro, o la semana de la movilidad son parte de un grupo de prácticas reconocidas internacionalmente. Es decir, detrás de estas actividades hay todo un discurso que le da a Quito un carácter de ciudad sustentable, democrática, amigable, incluyente, saludable. Características que le permiten venderse al mundo no sólo en el ámbito turístico, sino sobre todo en la cuestión de competitividad, para atraer inversión, capital, y; en consecuencia desarrollo.

Es así que por la realización del Ciclopaseo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Centro de Prevención y Control de Enfermedades de Estados Unidos (CDC) entre otras entidades le otorgaron a Biciacción y al Municipio de Quito, el premio “Ciudades Activas-Ciudades Saludables” en la categoría recreación y deporte en año 2005 (*El Universo*, 11 julio 2005).

Por otro lado, con el Ciclopaseo se buscaba desmitificar la idea de que la topografía de Quito no permite el uso de la bicicleta como medio de transporte. Y es así que este sería una prueba piloto de lo que podría convertirse en un proyecto de promoción de la bicicleta como transporte para Quito (Biciacción, s/a).

La primera fase del Ciclopaseo tenía una extensión de 10 km. Iniciaba en la Cruz del Papa (parque la Carolina), al norte, siguiendo por la avenida Amazonas cruzaba el Centro Histórico, llegando a la Cinco de Junio, Guayaquil y Epiclachima hasta la Tribuna del sur y viceversa (ver Anexo 5<sup>42</sup>). El diario *El Universo* cuenta que “Quito fue paraíso para ciclistas por 4 horas”, y como los quiteños disfrutaron este primer Ciclopaseo, además de relatar la salida del alcalde, por las empinadas calles del centro (Aguirre, 2003).

---

<sup>42</sup> Afiche con ruta e información del primer Ciclopaseo.



**Fotografía N.º 4.-** Primer Ciclopaseo de Quito 27 de Abril 2003.  
**Fuente:** Cortesía de una integrante de Biciacción.

Después de evaluar el Ciclopaseo el municipio decide realizar esta actividad periódicamente el último domingo de cada mes. Con el tiempo y debido a la demanda, éste crecerá en su extensión, asistencia, y en su horario. Actualmente éste tiene 30 km, y su recorrido va desde Quitumbe, al sur, al parque de los Recuerdos al norte. En cuanto a asistencia, para el 2010 la participación de la ciudadanía ha aumentado de 5 000 a 15000 usuarios en bicicleta<sup>43</sup>. Y su horario ha cambiado de cuatro a seis horas, y del último domingo de cada mes, a todos los domingos del año (Robles, 2009: 11).

El Ciclopaseo es un proyecto que ha generado variados procesos sociales en la ciudad:

[...] ha sido un pretexto para que la gente del norte y del sur se conozca entre sí, porque además en Quito no había un espacio para el encuentro, entonces el Ciclopaseo se convierte en ese espacio de encuentro de la gente, y eso es súper rico porque la gente del sur se reconoce con la gente del norte, entonces tú vas fortaleciendo tu identidad a través de los otros. (Entrevista a ex integrante de Biciacción, 2010).

---

<sup>43</sup> “En estos primeros conteos, no se consideraron a los participantes que caminan, corren, usan patines o patinetas y que representan un importante número de personas, ya que el propósito inicial era tener una estimación sólo del número de ciclistas” (Robles, 2009: 11).



Testimonios de varios usuarios del Ciclopaseo cuentan que gracias al Ciclopaseo han conocido la ciudad, pues generalmente los viajes que se realizan son hasta el centro y centro norte de la ciudad, por ser los lugares que más servicios albergan. Y es así como el Ciclopaseo se convierte en un espacio público importante, un sitio de encuentro, de recreación, para compartir y para disfrutar de la ciudad, para incluir o visibilizar temas puntuales o coyunturales. Como por ejemplo en Junio, la marcha del grupo GLBT, el Ciclopaseo por la salud, por el Yasuní, etc. Y es así que éste ha permitido la apropiación del espacio de la ciudad, de las calles:

[...] cuando los niños salen, es como volver a tomarse la calle, rompiendo los estereotipos de que la calle es peligrosa. Y los niños aprenden las normas, aprenden a usar las señales de tránsito. En estos siete años no hemos tenido un solo accidente en el que un niño sea atropellado por un carro en una intersección. La gente es increíble, porque la gente construye esto, la gente sale y se cuida, tiene cuidado, encuentra peligros pero sabe cómo manejarlos y esos riesgos disminuyen (Entrevista a ex integrante de Biciacción, 2010).



**Fotografía N.º5.**-Niña, usuaria del Ciclopaseo, en las intersecciones de las Avenidas Amazonas y República (Abril-2003)

**Fuente:** Cortesía de una integrante de Biciacción.

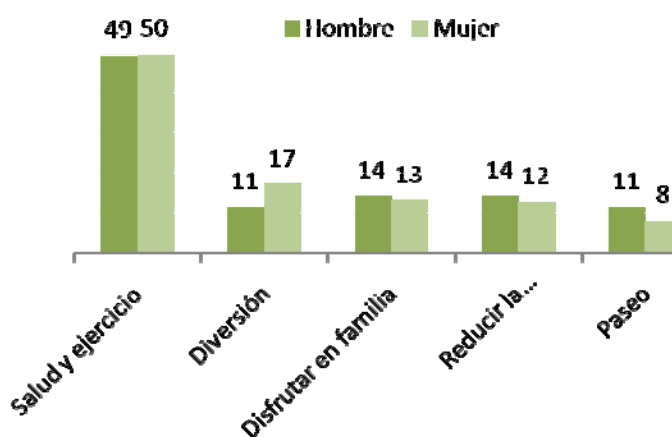
En este sentido, el Ciclopaseo se ha convertido en uno de los espacios públicos más importantes que tiene la ciudad, pues

[...] supone dominio público, uso social colectivo y multifuncional. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad [...] se lo puede evaluar por su fuerza mezcladora de grupos y de comportamientos, por su



capacidad para estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales” (Borja, 2003: 67).

Es así que el Ciclopaseo se transforma en una forma de recuperar la calle para la gente, para su disfrute, pero también para estimular a la apropiación de los espacios públicos de la ciudad. Aunque este grado de conciencia todavía no ha llegado a consolidarse. Según un estudio realizado por el Grupo Faro conjuntamente con la Fundación Ciclópolis, acerca del Ciclopaseo de Quito, las principales razones para salir al Ciclopaseo son: salud ejercicio y diversión.



**Gráfico 8.-** Razones por las que la población sale al Ciclopaseo.

**Fuente:** Robles, 2009 (Figura 7).

Así mismo este estudio ha determinado que la mayoría de usuarios son jóvenes entre 15 y 29 años siendo el grupo más representativo el de los estudiantes, con el 39,4% del total encuestado. Además hay una asistencia del 38% de mujeres y 62% hombres (Robles, 2009: 11). Es decir, a pesar de que las mujeres usen el Ciclopaseo en menor número, no se puede dejar de resaltar la importancia de este 38%, pues generalmente los espacios públicos, son utilizados mayoritariamente por hombres<sup>44</sup>.

Sería interesante saber si las mujeres usuarias del Ciclopaseo han participado en otros proyectos relacionados con bicicletas, y cuántas usan la bicicleta como medio de transporte cotidianamente. En el estudio del Grupo Faro, se menciona que una gran

<sup>44</sup> En la actualidad se está intentando revertir este uso masculinizado de la bicicleta con varias actividades propuestas por las organizaciones ciudadanas, lo que será mencionado más adelante.

proporción de mujeres (32%) se quedaría en casa, en el caso de no existir este espacio (Robles, 2009: 11). Sin embargo, se ha visto a través de la observación participante que el número de mujeres que usan la bicicleta como transporte cotidiano, se ha incrementado.

Por otro lado, el Ciclopaseo ha sido fuertemente criticado, especialmente por los conductores de los automóviles y algunos medios de comunicación. En una ocasión el periodista de Ecuavisa Félix Narváez, lo calificó como “una tara” (*El Comercio*, 3 marzo 2010). Pero gracias al apoyo de la gente se ha logrado mantener, y legitimar, así lo afirma un ex integrante de Biciacción:

Este proceso no es nuestro, sino de toda la ciudad, si la gente no saliera cada domingo el Ciclopaseo simplemente no existiría, es la conciencia colectiva en un momento que se une a través de los sueños y de las conexiones que tenemos todos y aparecen estas cosas (Entrevista a ex integrante de Biciacción, 2010).

Además, en el Plan Maestro de Movilidad, (2009: 84), y en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (2008) se asegura la continuidad de este proceso, se propone implementar Ciclopaseos suburbanos y también, lo garantiza como el “derecho a tener días de circulación preferente de las bicicletas en el área urbana [...]” (Artículo 204 literal f).

A partir del 2008 el Ciclopaseo pasa a ser administrado por la Fundación Ciclópolis, formada por ex miembros de Biciacción, quienes se separaron de ésta por diferencias políticas y personales. Las discrepancias se hicieron evidentes en el proceso de institucionalización de Biciacción. Pues como se ha mencionado, en principio el grupo era básicamente activista, pero el manejo del Ciclopaseo les obligó, a adoptar ciertos estándares administrativos, que finalmente terminaron por separar a sus miembros. Al respecto un integrante de Ciclópolis afirma: “El Ciclopaseo ha sido un proceso desde el activismo, pero que ahora es parte de una política pública, que no se puede quitar” (Entrevista a integrante de Ciclópolis, 2010).

#### *La semana de la movilidad y otras actividades por la movilidad sustentable*

Las organizaciones que se habían unido con el fin de realizar el Seminario-taller “Ciclovías para Quito”: Biciacción, el Centro de Investigaciones Ciudad, y Acción

Ecológica, continúan trabajando juntas en la organización de varios foros: “Quito sin carros”, “Quito se mueve: propuestas para la movilidad urbana” (2004).

A través de estos foros empiezan a introducir el tema del uso racional del automóvil y deciden conformar una “Veeduría por el transporte y el espacio público”. Ésta, estaba conformada por el Municipio de Quito, Corporación de Salud Ambiental de Quito, Centros de Revisión Vehicular, Acción Ecológica, Centro de Investigaciones Ciudad, Justicia Vial, Fundación Biciacción, Asociación de Mujeres Empresarias del Transporte, Ecogestión, Policía Nacional, Policía Metropolitana, Dirección de Salud del DMQ, Fundación Natura, Fundación Ecuador Sustentable.

Es así, que de la bicicleta pasan al tema del automóvil privado, origen del problema de contaminación, ocupación del espacio urbano, accidentes de tránsito, entre otros.

Esta veeduría se transforma en el Colectivo quito para Todos, conformado en el año 2004, como lo cuenta una ex integrante del Colectivo:

Iniciamos como una veeduría de transporte y espacio público. Los miembros fundadores fueron las tres organizaciones en el caso de Acción Ecológica era el área urbana, en el caso de Biciacción eran los coordinadores, y en el caso del Centro de investigaciones Ciudad estaba yo. La idea era hacer acciones visibles, entonces empezamos a investigar y vimos la semana de la movilidad, el día sin carro y dijimos porque no lo proponemos (Entrevista a ex integrante del Colectivo Quito para Todos, 2010).

Como el objetivo era realizar acciones visibles, una vez identificada la posibilidad del “día sin carro”<sup>45</sup>, se organizó un evento, que buscaba poner el tema de la sobreocupación del espacio de la ciudad por los vehículos privados. Esta fue quizás la primera vez que se proponía el tema de la movilidad sustentable en la agenda de la ciudad.

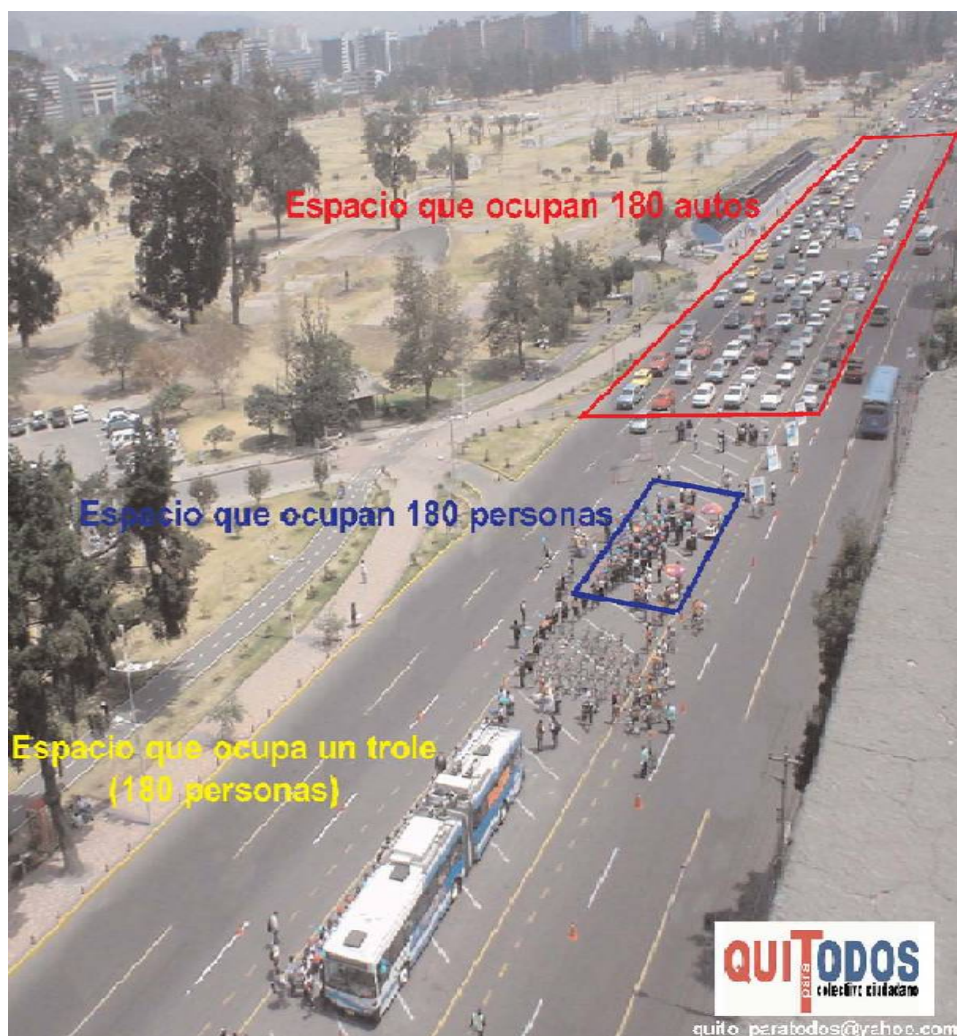
En el primer intento del día sin carro (Septiembre del 2005) además de “apelar a la voluntad ciudadana de dejar el auto en casa por un día”, se quería posicionar el tema de la movilidad sustentable a través de “un ejercicio visual comparativo de las distintas formas de movilizarse” (ver Imagen N.º 2) (Entrevista a ex integrante del colectivo Quito para todos, 2010).

---

<sup>45</sup> El día sin carro y la semana de la movilidad, es una práctica que se realiza en más de 800 ciudades del Mundo. Consiste en prohibir la circulación de los vehículos privados, un día a la semana, y sirve para concientizar sobre los impactos que ha provocado la cultura del automóvil (Velasco, 2006, s/p).

Entonces, sobre la Avenida de los Shyris se realizó el montaje de:

[...] una instalación con la propuesta visual comparativa (ver imagen N.º 2) entre el uso del automóvil, el de transporte público, los peatones y bicicletas. Esto estuvo acompañado de gigantografías con información sobre los problemas del abuso en el uso del automóvil, y el día mundial sin carro (Entrevista a ex integrante del colectivo Quito para todos, 2010).



**Imagen N.º 2** Ocupación del espacio por los distintos modos de movilización y transporte

**Fuente.-** Pagina web Colectivo Quito para Todos

El propósito de este ejercicio, que ya se había realizado en otros lugares, es el visualizar cuánto espacio ha ganado el vehículo privado en la ciudad, suponiendo que es una persona por carro<sup>46</sup>. También es visible el espacio que ocupan las bicicletas y los

<sup>46</sup> Al momento de esta investigación la tasa de ocupación es de 1,7 personas por automóvil, ocupando 13m<sup>2</sup> de vía, es decir doce veces más que una persona que utiliza en transporte público (PMM, 2009: 30).

peatones, siendo estos actores, modos de movilidad que contribuyen al ambiente de la ciudad, al no contaminar. Sin embargo, también es claro, que el transporte público es el modo más eficiente, pues transporta un mayor número de personas, por largas distancias a un tiempo relativamente bueno. Y la contaminación que provoca, en comparación con el número de pasajeros que transporta, es mucho más baja con relación al automóvil privado.

Este evento contó con el apoyo de:

[...] la EMSAT, la CORPAIRE, la Coordinación interna de Gestión del Desarrollo del Municipio, Colegio Benalcázar y medios de comunicación. Trolebús con 100 funcionarios promocionando el servicio y actos de animación, Apoyo del Parque Itchimbía y la EMAAP. (Colectivo Quito para todos, s/p).

El día mundial sin carro en Quito, contó con cobertura de prensa, nacional como internacional. Se había pedido voluntariamente que durante ese día, la gente use otra forma de transporte que no sea el auto. En el diario Hoy se sugería “en el día sin carros apague su auto y salga a caminar” (*Hoy*, 22 septiembre 2005). Pero como era “voluntario” no se logró que esto se lleve a cabo. Un titular del diario Últimas Noticias decía “el día sin carros no engranó ayer” (*Últimas Noticias*, 23 septiembre 2005a). El principal argumento para no dejar al auto era, y continúa siendo, la mala calidad del servicio de transporte público:



**Imagen N.º 3** Día de transporte de ganado

**Fuente:** Ultimas Noticias 2005b

La primera semana de la movilidad se llevó a cabo en septiembre del 2006. Las actividades iniciaron el domingo 17 con la peatonización del centro histórico y del barrio Comité del Pueblo. Luego para el 19 y el 20 se instalaron obras artísticas sobre movilidad denominadas “espacios de la ciudad” y un seminario Internacional llamado “hacia una movilidad sostenible”. Para el 21 se realizan varios foros sobre la calidad del aire en Quito. Y durante el día mundial sin carro, viernes 22 de septiembre, se instaló una cicloruta denominada: “Quito se mueve distinto a pasos y pedales”, la Caminata y festival artístico “Los barrios de Quito juntos por el aire limpio” un “Biciconcierto” y el “viernes de pedales” (Entrevista a ex integrante del colectivo Quito para todos, 2010).

La CORPAIRE<sup>47</sup> interesada en el trabajo del Colectivo, financia a través del fondo para investigaciones, la “Campana para reducir el uso excesivo del automóvil en Quito” en el 2006. El proyecto buscaba la interacción y la participación de la gente, por ello el material realizado incluía cartillas, elementos lúdicos, concursos, juegos en el espacio público, el uso de los stickers en los carros estacionados sobre las veredas.

---

<sup>47</sup> Corporación para el mejoramiento del aire en Quito, es una de las corporaciones de carácter público privada relacionadas al Municipio. Información detallada sobre su origen y funciones se encuentra en el capítulo anterior.

En este mismo año logran tener un espacio en la Radio la Luna, con un programa llamado “A patazo” en donde tratan de forma interactiva, temas relacionados con movilidad y espacio público. Este programa serviría para retroalimentar desde la ciudadanía a los proyectos del Colectivo, a través de las ideas, quejas, y sobre todo con las opiniones de la gente.

En todo este trabajo se destaca el interés del Doctor Jorge Oviedo Director de la CORPAIRE.

En el año 2006, arrancamos a trabajar con el municipio a través de la CORPAIRE y el Dr. Jorge Oviedo quien era la cabeza visible. Él siempre confió en nosotros y ofreció apoyarnos con los fondos para investigaciones. Estaba convencido de que había que cambiar el tema de movilidad en la ciudad, era un visionario, nuestro principal mentor y mecenas (Entrevista a ex integrante del colectivo Quito para todos, 2010).

Y es así como una vez más gracias al apoyo del Doctor Oviedo, quien de cierta forma se empodera de los proyectos del Colectivo, logran ponerlos en práctica. Los mismos, darán las pautas para la implementación de futuras políticas y para la aplicación de otras ya existentes<sup>48</sup> “Sin ese apoyo no hubiésemos podido desarrollar nada de lo que hemos hecho” (Entrevista a ex integrante del colectivo Quito para todos, 2010).

El Colectivo mantuvo durante este periodo (2007-2008) su campaña relacionada a la ocupación de espacio público y uso de veredas

porque hay mucha agresividad cuando tú caminas, los carros estacionados en las veredas, y te toca arriesgar la vida bajándote, y no sólo de nosotros sino de un montón de gente que tiene problemas para moverse, sillas de ruedas, coches de guaguas, viejitos, gente en muletas, con bastones (Entrevista a ex integrante del colectivo Quito para todos, 2010).

Entonces, se decidió incluir al “Capitán zapato” un superhéroe que lucha en defensa “del que camina y no contamina”. La función del capitán zapato era colocar un sticker con la leyenda, “estás en mi paso por eso te piso”, en los carros que estaban estacionados sobre las veredas. Además este personaje informaba a los transeúntes sobre sus derechos y los estimulaba para que ellos se empoderen de la campaña y coloquen los stickers en sus barrios:

[...] pensamos en un personaje que pegue estos stickers y llame a la ciudadanía para que lo haga. Empezamos este experimento de sanción

---

<sup>48</sup> En el 2008 la EMOP apoyaría la campaña del Colectivo, a través del retiro de vehículos mal estacionados (EMMOP, 2008: Boletín de prensa N.º 90).

moral y fue súper exitoso teníamos 5 000 stickers se nos acabaron en un mes, el alcalde Moncayo se enteró y nos regaló 20 000 stickers la idea era que la gente pida los stickers, que vengan a retirar de la radio, de la oficina, tenemos testimonios súper lindos de familias que salían a la calle todas las noches a pegar los stickers en los carros hasta que lograron que no haya nada (Entrevista a ex integrante del colectivo Quito para todos, 2010).

La campaña fue todo un éxito, tanto que se logra crear la ordenanza número 247 sobre uso del suelo por parte de los vehículos privados que dice:

La EMSAT conjuntamente con la policía de Tránsito, realizará operativos conjuntos para verificar el buen uso del suelo por parte de los conductores y propietarios de vehículos de propiedad privada y pública a quienes se les sancionará con el 50% de la remuneración básica unificada por contravenir las disposiciones municipales (Ordenanza N.º 247, Art I.474).

Antes de esta ordenanza y a pesar de la existencia de la ordenanza número 2152 mencionada al principio de este capítulo, el conductor que se estacionaba en lugares prohibidos era multado con seis dólares, pues era simplemente una contravención de tercera clase. Así lo cuenta la informante de la Asociación de peatones:

Fuimos a todas las reuniones para pedir que haya una ordenanza que cambie la multa de uso por el espacio público que era de seis dólares. Después de todo se logró que se modifique la ordenanza, y la multa llegó a ser de 109 dólares y subió a 120 dólares el mes pasado. Para nosotros fue un logro súper grande a nivel de política pública (Entrevista a integrante de la Asociación de peatones, 2010).

Este proceso de demanda ciudadana, evidencia como el papel de las organizaciones ha sido importante para lograr que se ponga en práctica o se reformulen ordenanzas para alcanzar una movilidad sustentable.

En el caso mencionado, la ordenanza existía, sin embargo no era aplicable, pues como estas experiencias lo muestran, el ciudadano está acostumbrado a una presión económica o legal fuerte, para cumplir con las regulaciones de la ciudad. Es por esta razón que el día sin carro *voluntario* no alcanza su objetivo porque no hay una coacción o un nivel de conciencia de la problemática de la ciudad, que haga que el conductor deje el auto en casa.

Luego en el 2008 nace la Asociación de Peatones, conformada por varios miembros del colectivo, quienes trabajaban en los proyectos antes mencionados, pero que con esta nueva figura buscaban especificar su ámbito de trabajo.



Esta nueva organización seguiría siendo parte del Colectivo Quito para Todos durante un tiempo, pero luego se separa de ésta por desacuerdos con la nueva coordinación por desacuerdos administrativos.

Este tipo de conflictos en las organizaciones invitan a analizar la complejidad de estas formas de trabajo, pues por un lado las visiones ideológicas y políticas son muy heterogéneas, y por lo tanto dan lugar a discrepancias que terminan en separaciones. En este punto aparecen otras disyuntivas, como por ejemplo: ¿a quién le pertenecen los proyectos y sus productos?: a quienes proponen o crean los proyectos, a quienes los financian, o a la organización que los avala.

En este caso, la Asociación apoyada por la CORPAIRE decide continuar con los proyectos que realizaba desde el Colectivo, pero por cuestiones legales se tuvo que cambiar el nombre de los productos, al programa de radio se le denominó “Radio peatón”, al proyecto se lo llamó “campana para promover el uso responsable del automóvil particular e incentivo al tránsito peatonal”, y al Capitán Zapato, por “Peatónman”.

La asociación de peatones, busca a través de sus proyectos plantear a la movilidad y al transporte como un derecho, como una necesidad básica, y en este sentido relacionan a la movilidad con democracia y la equidad:

Para nosotros es importante reivindicar el orgullo del caminar, no tiene que ser una vergüenza, sino un orgullo y el peatón debe recibir trato digno, el peatón no contamina, contribuye socialmente al ambiente a la ciudad a la estética a la vida urbana, a la seguridad. ¿Y a cambio de eso que recibe? aire contaminado, veredas dañadas. Es un tema de infraestructura, de mejoramiento vial, de veredas, espacios etc. Pero sobre todo es un tema de derechos (Entrevista a integrante de la asociación de peatones, 2010).

El automóvil, desde su apareamiento ha sido un símbolo de estatus. En el imaginario de la población no se puede negar, que el carro y la casa son la panacea del éxito, por lo tanto, quien no lo posee es un fracasado.

Así lo confirma Moreano:

El problema se agrava en países como el Ecuador, donde los bienes duraderos se convierten en elementos de discriminación. Los “de automóvil”, como antes los “de a caballo”, se envanecen y consideran a los peatones unos pobres infelices convertidos en estorbo. Claro que si bajan del automóvil –como los policías cuando se quitan el casco- quizá puedan volverse seres humanos (Moreano, 2009, s/p).

## El peatón un nuevo actor de la movilidad

Históricamente el peatón no ha sido tomado en cuenta como actor del transporte y la movilidad y por lo tanto la infraestructura de la ciudad no está adecuada para su circulación. El comercio en su artículo “el norte de Quito es antipeatón” menciona como la madre de una niña en silla de ruedas debe arriesgar la vida al intentar transitar por el norte de la ciudad, sus obstáculos son los autos estacionados en las veredas, principalmente, pero también existen otros, como los basureros mal ubicados, las propagandas, las paradas de buses, los hidrantes, los huecos en las aceras, montículos de cemento y la ausencia de rampas que dificultan y hacen peligrosas sus salidas. “La ciudad no está diseñada para los peatones, los únicos espacios que brindan facilidades a los transeúntes son el Centro Histórico y La Mariscal” afirma Fernando Carrión, en esta entrevista (*El Comercio*, 18 de agosto 2008).

¿Se siente agredido como peatón?

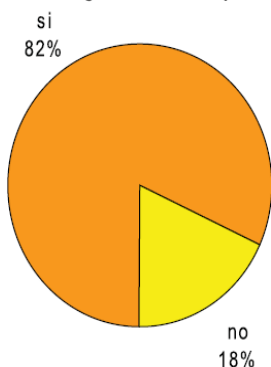


Gráfico 9.- Percepción de agresividad como peatón.

Fuente.- Asociación de Peatones, 2008

¿Cuándo se siente agredido como peatón?

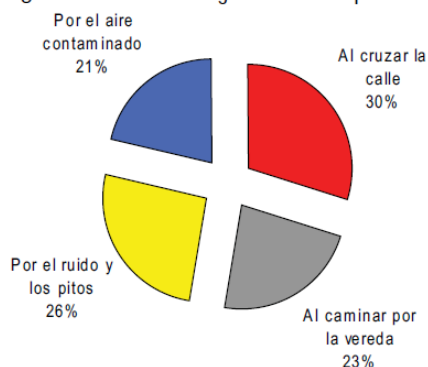


Gráfico 10.- Circunstancias por las que se siente agredido.

**Fuente.-** Asociación de Peatones, 2008

La asociación de peatones a través de 500 encuestas realizadas a peatones en diferentes lugares de la ciudad ha identificado que el 82% (ver Grafico N.º 9) de los encuestados se siente agredido como peatón, no solo al cruzar la calle, sino incluso cuando camina por la vereda, (ver Gráfico N.º 10) por los carros estacionados que entran y salen de los parqueaderos y de la gran cantidad que utilizan la vereda como estacionamiento.

Además los cruces, incluso cuando hay semáforos, son un suplicio. Un peatón joven, se escapa de ser atropellado si mientras está cruzando cambia el semáforo. Es más complicado aún si la persona que cruza tiene movilidad reducida o es una persona de la tercera edad, en donde el riesgo es mayor y el irrespeto de los conductores es igual. Respecto al tema Aguirre escribe:

El pito, el signo del apúrate, del muévete, del ¡hazte a un lado!, no es solo sonoro, es ahora también visual, icónico, un muñequito que representa un peatón, que tiene un conteo regresivo de 30 segundos para cruzar de una vereda a la otra. Los carros tienen 2, 3 o más minutos para circular [...] Proporcionalmente 6 a 1 nos gana la máquina a la gente. Seis a favor de la velocidad y la dictadura del automóvil sobre uno de la tranquilidad y la seguridad del caminante. La autocracia sigue ganando (2004: s/p).

La contaminación del aire y el ruido, sobre todo de los pitos de los automotores, son factores agresivos y violentos para el peatón (ver gráfico 10). Todos estos factores desincentivan la caminata como forma de moverse pues los riesgos son mayores. Por otro lado se facilita y privilegia el uso del automóvil generando un círculo vicioso que hace que menos personas quieran caminar y más busquen moverse en automóvil.

Con el fin de reducir los riesgos y mejorar la convivencia entre los diferentes modos de movilidad de la ciudad, en el 2008 se aprueba la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que incluye por primera vez a los peatones y ciclistas como actores del tránsito y la movilidad. Este fue un logro alcanzado por las organizaciones ciudadanas quienes se acercaron personalmente a los/as asambleístas para pedir que se incluya sus requerimientos.

La ley de tránsito fundamenta en:

[...] la equidad y solidaridad social, derecho a la movilidad de personas y bienes, respeto y obediencia a las normas y regulaciones de circulación, atención al colectivo de personas vulnerables, recuperación del espacio público en beneficio de los peatones y

transportes no motorizados y la concepción de áreas urbanas o ciudades amigables (2008, art 2).

Sin embargo una vez que entra en vigencia la ley, los temas centrales promocionados por la opinión pública no fueron los derechos de los peatones y ciclistas, sino sus nuevas obligaciones y las sanciones correspondientes. A partir de entonces la prensa y la policía de tránsito iniciarían una etapa de *criminalización del peatón*, a quien se le multaría por no utilizar los pasos cebras o los puentes peatonales, de acuerdo con el art 139 que dice:

Incurrir en contravención leve de primera clase y serán sancionados con multa equivalente al cinco por ciento de la remuneración básica unificada del trabajador en general y reducción de 1,5 puntos en su licencia de conducir:

(I) Los peatones que en las vías públicas no transiten por las aceras o sitios de seguridad destinados para el efecto (Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad vial, 2008, art 139 (I)).

La policía de Tránsito argumenta que las imprudencias de los peatones son generalmente causas de accidentes de tránsito. En el diario el Comercio se explicaba que sanción efectuada por la Policía de Tránsito es para crear una cultura de mayor seguridad en las calles, y que no usar el puente peatonal es un “irrespeto, considerado una falta leve de primera clase y se sanciona con una multa de USD 12” (*El Comercio*, 27 mayo 2010).

La reacción de las organizaciones no se hizo esperar, la calificaron de “exacerbar una polarización, discriminación y humillación peatonal” (Ciclópolis, 2009: boletín 112), pues no es posible aplicar las sanciones sin antes proveer las condiciones para que éstas se cumplan. Entre estas condiciones, además de la infraestructura, como pintar pasos cebras y mejorar la calidad de las veredas (en algunos lugares inexistentes).

También es necesario generar respeto entre los diferentes modos de transporte y movilidad. No se puede exigir a los peatones cruzar por los pasos cebra, si el conductor no los respeta e incluso se estacionan sobre ellos, obstaculizando en ocasiones, las rampas de acceso para personas de movilidad reducida. Tampoco se puede pretender multar a las personas que no utilizan los puentes peatonales, sin tomar en cuenta la dificultad de su uso, pues si bien es cierto existen muchas personas que no quieren usar los puentes por pereza o cansancio, otras simplemente no lo pueden hacer.

La Asociación de Peatones al respecto afirma que:

A diferencia de la “educación vial”, impulsada en campañas por autoridades de control, y que busca mediante estrategias de shock,

sanciones y sustos generar aprendizaje sobre el uso de lo público y el evitar accidentes, un cambio en la concepción sobre la movilidad implicaría para todos nosotros, ciudadanos de Quito, aprendizajes reales sobre los derechos de cada actor en el espacio público, el reconocimiento de diferencias y vulnerabilidades, el respeto por los demás, con el objetivo central y fundamental de generar *convivencia* en lo urbano (Gallegos, s/f).

No obstante la ley también incluye una sección sobre los peatones y sus derechos<sup>49</sup> y aunque ésta no fue promocionada por los medios, las organizaciones utilizaron estos argumentos para quitarle peso a esta criminalización peatonal.

El Secretario de Movilidad manifestó que ésta es una política y ley nacional, pero que el Municipio:

[...] entiende que el peatón es el actor más vulnerable del tránsito, por lo tanto hay que protegerlo, crear condiciones para que pueda circular seguro, crear normas de conducción para el automovilista para que respete el peatón y también modificar ciertas culturas viciosas de parte de los peatones que contribuyen a incrementar su propio riesgo (Entrevista a Secretario de Movilidad, 2010).

Como se menciona en el capítulo anterior, el imaginario de que el peatón es el causante de accidentes no tiene fundamento científico. Con la medida de restricción al automóvil privado, “pico y placa” los índices de accidentes del distrito han disminuido, lo que permite intuir en donde puede estar el origen y la solución a este problema de salud pública que son los accidentes de tránsito. Como lo afirma el Secretario de Movilidad del DMQ:

[...] el tema no es romper este círculo vicioso por el eslabón más débil, que es multar al peatón, sino construir condiciones de circulación que aseguren su vida, su integridad, porque además cuando hablamos de peatones tendemos a pensar en gente como usted y como yo, pero hay que pensar en peatones como los viejitos, como los guaguitos, como las mujeres embarazadas, como el campesino que no está acostumbrado a vivir en la ciudad, como la gente que tiene dificultades por qué es rengo, o tiene deficiencia auditiva o visual (Entrevista a Secretario de Movilidad, 2010).

Las sanción al peatón fue un tema controversial. Sin embargo, el control policial fue descendiendo con el paso del tiempo. Así es como la ley se deslegitima, porque no es

---

<sup>49</sup> En el TITULO IV De los Actores de la Seguridad Vial, CAPITULO I De los Usuarios de las Vías, SECCION 1 De los peatones, Art. 198, están detallados los derechos de los peatones, así como también sus obligaciones.

posible controlar y hacer que se cumpla, y tampoco hay un proceso de conciencia que permita que la gente se autoregule.

Además como se puede notar en las afirmaciones del Secretario de Movilidad del DMQ, hay una contradicción entre la política municipal y la política a nivel nacional, a través de la aplicación de esta ley. Y es así como entra en debate el tema de las competencias municipales, así como la subyugación de la policía a los dos niveles de autoridad.

En el boletín de Ciclópolis se preguntaba “¿Cómo piensan multar a 30 000 personas, a la salida (o entrada) del Estadio Olímpico Atahualpa, por no cruzar “adecuadamente” si en este escenario deportivo no existe ni un solo cruce adecuado para el efecto?”(Ciclópolis, 2009: boletín 112). Varias ordenanzas y contravenciones no son sancionadas por no se puede controlar todos los lugares a todas horas. Y es que la Policía Nacional de Tránsito está saturada de funciones, y no se da abasto con sus responsabilidades de control y entonces la ley no se aplica, es decir pierde sentido.

#### *El pacto por la movilidad- Quito*

El pacto por la movilidad- Quito, fue otro intento por posicionar dentro de la agenda de la política urbana el tema de la movilidad sustentable. Este documento se firmó el 17 de septiembre del 2007 en el Consejo Metropolitano. Varias organizaciones ciudadanas, empresas e instituciones municipales y del Estado firmaron el acuerdo ( ver Anexo6<sup>50</sup>) donde se plantean los siguientes objetivos:

Alcanzar un gran acuerdo entre la ciudadanía de Quito y sus organizaciones, con las distintas instancias del Estado, sobre los conceptos fundamentales (objetivos principios y mandatos) que deben orientar la formulación de políticas. Evaluar y, reorientar la planificación del Municipio en pro de la movilidad sustentable  
Establecer un mecanismo de evaluación y seguimiento de la gestión sobre movilidad en el DMQ, (Pacto por la Movilidad- Quito 2007: 1).

Por medio de este documento se busca configurar a Quito como una ciudad: habitable, equitativa, saludable, confortable, próxima, segura, próspera, participativa, ecoactiva (Pacto por la Movilidad 2007: 10).

Además, el pacto manifiesta que las soluciones a los problemas de movilidad además de contar con el mayor consenso posible, deben estar pensadas “en favorecer a

---

<sup>50</sup> Listado de las organizaciones participantes.

aquellos que por su condición socioeconómica, de edad, de género o física son más vulnerables” (Pacto por la Movilidad 2007: 11).

En este sentido en el documento se propone que los enfoques de las políticas públicas deben encaminarse por otras jerarquías, por ejemplo en el uso de espacio público, la prioridad debe ser el habitar y después el circular. En los modos de transporte, en primer lugar debe estar el peatón, luego la bicicleta y el transporte colectivo y por último el automóvil privado, al que se sugiere restringir sus usos más ineficientes.

Y por último, en cuanto a las políticas de movilidad y accesibilidad, se debe resolver primero la accesibilidad aproximando los servicios a los barrios y mejorando los existentes, en lugar de crear nuevas infraestructuras de vías y estacionamientos (Pacto por la Movilidad 2007: 11).

El pacto por la movilidad (2007), tiene mucha relación los planteamientos que de la actual gestión (2009-2012), probablemente se ha utilizado muchos de los planteamientos de este documento para su configuración.

	<b>Estrategias del Municipio del DMQ (2010)</b>	<b>Mandatos del pacto por la movilidad (2007)</b>
1	Incorporar la seguridad vial como un concepto transversal en el desarrollo del sistema	Promover la seguridad viaria y la accesibilidad de los peatones;
2	Recuperar la preferencia ciudadana por el transporte colectivo	Priorizar el transporte público de calidad integrado y conectivo;
3	Promover (visibilizar), crear y consolidar condiciones favorables y seguras para los desplazamientos peatonales y para el uso cotidiano de la bicicleta	Proteger los corredores exclusivos para buses, las ciclovías, las aceras y las áreas verdes;  Fomentar el uso de la bicicleta como medio habitual de transporte; aplicar y profundizar la revisión técnica vehicular e impulsar los planes de

		mejoramiento tecnológico del parque;
4	Desestimular el uso del vehículo particular	Desincentivar el uso del automóvil particular; recuperar la calidad de la red vial para la circulación motorizada y no motorizada;
5		Convertir a la educación vial en un elemento central de la creación de ciudadanía, racionalizar el manejo institucional y jurídico del transporte y la movilidad

**Cuadro 2.-** Cuadro comparativo, entre las líneas estratégicas desde el municipio DMQ y el Pacto por la movilidad.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Barrera, (2010) y el Pacto por la Movilidad (2007: 13-16).

Como se puede apreciar en el cuadro número 2 las diferencias son mínimas. Lo que es una señal de la incidencia que tiene la opinión y demanda de las organizaciones ciudadanas, en la política del Gobierno de la ciudad y como éste, está intentando poner en práctica estas peticiones.

Sin embargo, la cuestión radica en la implementación de estos requerimientos. En este sentido, se puede mencionar varias acciones: por ejemplo el retiro de vehículos mal estacionados llevado a cabo por la EMMOP, conjuntamente con la campaña de concientización realizada por la Asociación de peatones. Responde, al punto 3 (ver cuadro N.º 2). Y la aplicación de pico y placa, para la restricción y desincentivo del automóvil privado, con relación al punto 4.

Es decir la implementación de estas políticas aún está en proceso, y quedan aún muchos temas pendientes por resolver.

### **Ciclovías de Quito, el espacio de la ciudad en disputa y la seguridad vial.**

A pesar de que ya existían planos de Ciclovías para Quito desde 1999, es en la alcaldía de Paco Moncayo que a través de la Corporación de Salud Ambiental Vida para Quito, como parte del programa de recuperación de quebradas al sur de la ciudad, se



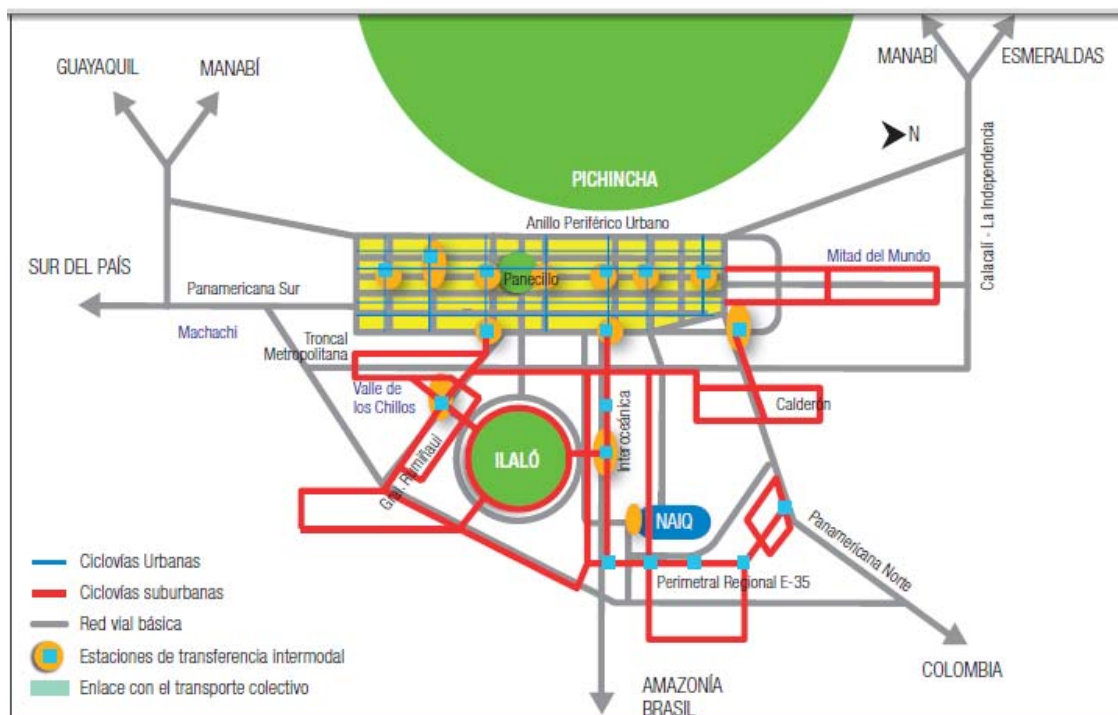
comienzan a construir varios tramos de ciclovías en los bordes de las quebradas recuperadas, convertidas en parques.

Biciacción anuncia en su periódico como la construcción de “ciclovías permanentes para Quito, dejó de ser una utopía para pasar a ser una realidad”, con el proyecto “Reducción de los gases de efecto invernadero a través del transporte en bicicleta en Quito”, propuesto por el Municipio de Quito al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Aguirre, 2005).

Los estudios previos consistían en: encuestas sobre los usuarios potenciales de ciclovías; el análisis de los planos actuales de los tramos construidos y los pendientes por construir; y los inventarios de las emisiones que procedentes del transporte urbano, lo que estaba a cargo del Comité Coordinador del proyecto, integrado por la Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito (CORPAIRE), y la Fundación Biciacción (Aguirre, 2005).

La Ciclo-Q, como se le denominó al proyecto de ciclovías para Quito, fue inaugurada el 5 de Junio del 2008, en el marco del día del ambiente. La primera fase del proyecto comprende el tramo que va de la Estación de Transferencia La Y hasta el Parque La Alameda, cuya extensión es de 11.2 km, con la ruta se construyeron dos ciclo-puentes, uno sobre la Av. Naciones Unidas y otro sobre la Av. Amazonas a la altura del Parque de la Isla Tortuga. (Ciclópolis, s/p). La finalidad del municipio es unir este tramo que corresponde al eje Troncal Longitudinal Urbano con las ciclovías existentes en los parques de la ciudad que sumadas resultan en 117Km. (Ciclópolis, 2010a: 5).

En el Plan Maestro de Movilidad tiene como metas contar para el 2013 con 45km de red urbana de ciclovías permanentes que serían el 25% de lo planificado hasta el 2025 y que esta red tenga conexión intermodal con el sistema de transporte público Metrobus Q. Así mismo se afirma que se promocionará a la bicicleta como medio de transporte y se la dará prioridad en la circulación (PMM, 2009:83).



**Gráfico 11.-** Esquema conceptual de transporte no motorizado.

**Fuente:** PMM, elaborado DMT 2008.

Entre los programas y proyectos están: la provisión de infraestructura, en donde se planea construir una red urbana, una red suburbana, Ciclo parqueaderos y puntos de intermodalidad entre bicicletas y el Transporte Público, Además se plantean circuitos turísticos y/o ecológicos en donde se incluyen los Ciclopaseos.

Por otro lado se proponen campañas de promoción y educación, que contemplan: la implementación de escuelas para el uso de bicicletas, promoción de la conexión intermodal, alquiler de bicicletas, un proyecto de bicicletas públicas, y planes institucionales para el desplazamiento no motorizado.

Y finalmente se planea proveer de seguridad a las ciclovías a través de equipos de vigilancia, señalización y el uso de dispositivos de seguridad. Se estima que en todo esto habría una inversión de 78 180 000 dólares (PMM, 2009: 84).

Varios de estos proyectos ya están convertidos en planes y en espera de presupuesto para concretarse. En el caso de la infraestructura

[...] lo que tenemos es un eje troncal y nuestro afán es ponerle unos ejes alimentadores igual que funciona el transporte público. En este momento estamos haciendo un enlace del ejido a la alameda y en el futuro queremos que la ciclovía se conecte con la estación Rio coca, y

nos permita enlazarnos con la estación la Ofelia (Entrevista a funcionaria de la EMMOP, 2010).

En el caso de los ciclo parqueaderos, varias entidades del gobierno local como del Nacional ya poseen algunos, como es el caso del edificio y la Radio Municipales, el Ministerio de Ambiente, así como también a lo largo de la ciclovía y algunos establecimientos privados, como el edificio de Naciones Unidas. La idea es que.

[...] a pesar de que no tengamos ciclovías por toda la ciudad podemos facilitar de esta forma lugares de estacionamiento a los ciclistas. Tenemos un listado de 30 lugares en donde vamos a poner, siempre y cuando el dueño del edificio esté de acuerdo. Además pretendemos que en los buses que llevan a la parte suburbana y hacia las partes altas de Quito, podamos colocar unos racks para bicicletas (Entrevista a funcionaria de la EMMOP, 2010).

Se planea también colocar ciclo parqueaderos en la zona de la Mariscal y en el centro histórico, así como dentro del sistema de estacionamientos de Quito y los parqueaderos de la zona azul:

[...] vamos a tomarnos un parqueadero de zona azul, para convertirlo en estacionamiento para diez bicicletas. Para el plan de estacionamientos en el centro histórico, identificamos unos sitios posibles le entregamos al FONSAL para que apruebe, por el tema de lo histórico patrimonial. Dentro del sistema de estacionamientos Quito la formula es a igual número de estacionamientos para personas de movilidad reducida, igual número de plazas de estacionamiento para bicicletas (Entrevista a funcionaria de la EMMOP, 2010).

Si bien existen varios lugares con ciclo parqueaderos hay una falencia en la promoción de éstos. Tal es el caso del parqueadero para bicicletas ubicado en la estación la “Y” del trolebús, en donde la idea es provocar la intermodalidad, es decir que la persona pueda dejar su bicicleta segura, mientras utiliza el transporte público en este caso el trolebús.

Sin embargo este lugar permanece vacío la mayoría del tiempo, las razones pueden ser múltiples, pero cuando se les preguntó a varios ciclistas (5 aproximadamente) en un taller de bicicletas, ellos aseguraron desconocer de estos parqueaderos. La promoción de los proyectos, es importante para que las inversiones tengan sentido, de otra forma estas iniciativas pierden sentido.

La Ciclo-Q constituye un gran logro para las organizaciones que promueven el uso de la bicicleta, sin embargo las negociaciones previas no fueron fáciles. Por ejemplo, los moradores de la calle Japón y las autoridades del Colegio la Condamine, no querían que Ciclo-Q pase por ahí (Entrevista a funcionaria de la EMMOP, 2010).

Además varios entrevistados concuerdan en que la Ciclo- Q no se utiliza o es subutilizada, y en varios tramos esconde a los ciclistas. Aunque no existen estudios de monitoreo permanente de la ruta que desmientan o certifiquen estas declaraciones, en la observación de campo, se ha podido notar que el tramo de la calle Japón, justamente la zona que generó conflicto para la implementación (frente al colegio La Condamine), no es utilizada por los ciclistas. Cabe mencionar que esta calle (de dos carriles y doble vía) se encuentra en una zona comercial, bastante transitada, por lo que la ruta, está pintada sobre la vereda del lado occidental de la calle, es decir se *comparte* con el peatón.

Por otro lado el tramo que cruza la Avenida Amazonas, que utiliza parte de la calzada, es bastante transitado en cualquier horario del día. Lo que a breves rasgos, indica que un espacio exclusivo en la calzada, en una avenida principal, puede ser la mejor opción para una ciclovía.

Ciclópolis realizó 2 621 encuestas durante la primera semana de implementación de la Ciclo-Q, (2008) a diferentes actores de la ruta, conductores, ciclistas, trabajadores de los centros comerciales cercanos a la vía, entre otros. El 82% de los encuestados dijo que sí estaría dispuesto a utilizar la ruta, la principal razón es por Salud (23%). Cuando se le preguntó por qué no usaría la Ciclo-Q, el 19% dijo porque no usa la bicicleta, el 18% porque el domicilio estaba lejano a la ruta y en tercer y cuarto lugar (14% c/u) porque la ruta está mal construida y porque no tiene bicicleta (Datos provistos por Ciclópolis).

Si efectivamente la Ciclo-Q no se utiliza o se utiliza poco, se debe a que hay una ruptura entre actividades como el Ciclopaseo, en donde según los estudios realizados por el Grupo Faro, “el 31,4% de usuarios del Ciclopaseo afirma que ha usado la Ciclo-Q para movilizarse” y sólo el 9,4% de las personas del Ciclopaseo usan la bicicleta como medio de transporte, es decir entre 1 100 a 1 400 ciclistas aproximadamente (Robles, 2009: 12 y 16).

Como se mencionó antes, los procesos son distintos, pues corresponden a diferentes etapas, es decir una persona puede usar el Ciclopaseo para perder el miedo a circular por la ciudad, y luego usar la ciclovía, que también es una zona relativamente segura, para más tarde decidirse a pedalear en la calzada como un actor más del tránsito.

Sin embargo aunque es un proceso, las organizaciones como el ABC (Andando en Bici Carajo) creen que las instituciones a cargo del Ciclopaseo no han logrado

enlazar el disfrute de este espacio con la propuesta inicial de movilidad y transporte. Y es así que “los usuarios del Ciclopaseo no son usuarios de la bicicleta cotidianamente”, es decir no son “ciclistas urbanos” sino “Ciclopaseistas” (Entrevista a integrante de ABC, 2010), que en su mayoría se movilizan en bus (41,7) y en automóvil privado (39,7) (Robles, 2009: 14) y entonces no se logra dar ese salto del paseo dominical al transporte diario.

La Ciclovía al ser un carril exclusivo para bicicletas permite que más gente se arriesgue a salir a la calle, sin embargo en la actualidad, la ruta es muy corta y a pesar de los planes en donde se pretende aumentarla, “no es posible que todas las calles de Quito tengan una ciclovía” (Entrevista a funcionaria de la EMMOP, 2010).

Por otro lado la ruta no es respetada, generalmente taxis se estacionan ahí para recoger a sus pasajeros y varios automóviles la invaden para usar los estacionamientos de los establecimientos comerciales. En el estudio del Grupo Faro la gente del Ciclopaseo dice que no usa la ruta porque no tiene hábito de usar la bicicleta como medio de transporte (21,5%) porque la ruta no se adapta a su necesidad (21,2) y por peligro de accidentes (13,2%).

Acerca de este último punto cabe mencionar el caso de Mónica Coba ciclista atropellada por un taxi en la intersección de la Av. Amazonas y Foch, es decir, en plena Ciclovía. El conductor del taxi y Mónica fueron llevados al Centro de Detención Provisional (CDP), así como sus “vehículos” (el taxi y la bicicleta). Llama la atención que la policía de tránsito recluya a Mónica (CDP) amparándose en el artículo 165 de la nueva ley de tránsito que dice:

Los agentes que tomen procedimiento en un accidente de tránsito y siempre que cuenten con los suficientes elementos probatorios están facultados para detener al presunto autor de un delito de tránsito en donde resulten muertos o lesionados graves y ponerlo a órdenes del Juez de Tránsito competente, así como a la aprehensión de los vehículos involucrados[...] (2008, Art.165).

Es decir, Mónica fue aprehendida hasta que se demuestre que no fue ella y su *vehículo* la causa del accidente. El policía no tomó en cuenta el artículo 141 de la misma ley, que sanciona a “los conductores que no respeten el derecho preferente de los ciclistas en los desvíos y avenidas y carreteras, cruce de caminos, intersecciones no señalizadas y ciclovías” una contravención de segunda clase (2008, Art.141 (u)). En este caso no solo

se violaron los derechos de una ciclista, sino que además se la criminalizó como causante del accidente.

Varias organizaciones y ciclistas independientes fueron a las entidades a manifestar su desacuerdo con este procedimiento. En un comunicado vía mail se dijo

Esta interpretación de la Ley por demás tendenciosa, aunque pretenda juzgar por igual a ambos actores: ciclista vs. conductor de vehículo motorizado, menosprecia y subestima nuestra vulnerabilidad ya que nuestro chasis es nuestro cuerpo, no una carcasa metálica. Por ello, no se puede juzgar con la misma vara a ciclistas o peatones (Comunicado).

La ciclovía, en sí misma no garantiza la seguridad en el tránsito, este caso que se ha mencionado es un ejemplo, es posible que existan muchos más que no han sido denunciados o se desconozcan. Entonces la cuestión es generar tolerancia, y lo que piden en este sentido, tanto ciclistas como peatones, es que se los respete como actores de la movilidad:

[...] tanto los conductores como los ciclistas son usuarios del espacio público, del espacio vial, que el ciclista no tenga una carcasa no le hace menos en su calidad de usuario, de quien tiene el derecho a acceder al uso de la vía. Los ciclistas tenemos el mismo derecho para circular por las vías de la ciudad que tienen los automotores (Entrevista a funcionaria de la EMMOP, 2010).

El peatón y el ciclista tienen los mismos derechos que los vehículos motorizados para circular, pero su vulnerabilidad es mucho mayor. Sin embargo esto no está visibilizado en la ciudad, la gente no conoce sus derechos, ni las leyes que los/las protegen y por estas razones los ciudadanos no reclaman, pues además, este tipo de conducta está normalizada.

El problema del respeto no es sólo entre peatones y conductores o ciclistas. Todos los días cotidianamente se desarrolla un conflicto, en donde el más grande por así decirlo, no respeta al pequeño, el conductor de un camión no respeta a un automóvil, los buses a los autos, los autos a los ciclistas, los ciclistas a los peatones, y así todos contra todos. “La ley que predomina es la ley de la selva. El más grande, el más vivo, el más rápido es el que sobrevive” (*El comercio*, 1 marzo 2010).

#### *Accidentalidad: casos de ciclistas atropellados*

Resultado de este fenómeno son los accidentes de tránsito, que durante el 2009, afectaron a 1 422 víctimas mortales. Lo alarmante es que la causa principal de los

accidentes de tránsito a nivel Nacional son los atropellos o arrollamientos<sup>51</sup> que llegaron 2.999 durante este año (2009) (Datos entregados por el departamento de estadística de la Policía Nacional de Tránsito). Evidenciando que el sector más vulnerable, resulta ser el más afectado.

En este sentido, políticas municipales de restricción del vehículo privado como “pico y placa”<sup>52</sup> han logrado cambiar en principio este panorama, al mismo tiempo que han estimulado el cambio de comportamiento al movilizarse. Ciclópolis afirma que el número de usuarios de la Ciclo-Q, ha aumentado en un 4%, desde la implementación de pico y placa (Ciclópolis, 2010a: 4).

La ciudadanía también apoya esta política, que era un pedido de las organizaciones como parte de las medidas necesarias para racionalizar el uso del automóvil en Quito y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El éxito de pico y placa ha sido evidente, sin embargo, como lo sugieren las organizaciones ciudadanas vinculadas al tema de movilidad, esta medida debe ir acompañada de otras acciones, como las siguientes:

Intervención en todo el sistema de transporte público; territorialización de los servicios y equipamientos públicos urbanos; modernización de los sistemas de información y comunicación virtual; promoción y dotación de infraestructura para sistemas alternativos de transporte privado y público; educación para una movilidad solidaria y segura; castigos impositivos a la adquisición de vehículos particulares e incentivos para la importación de vehículos no contaminantes; promoción de hábitos saludables en la población (Guayasamín, s/f).

Varios de estos puntos son parte de la política actual y constan dentro del Plan Maestro de Movilidad, pero como se ha visto no es suficiente contar con el plan, lo más importante es la implementación de las políticas antes de que el sistema sanguíneo de la ciudad, que es la movilidad, colapse y más vidas sean afectadas.

Otro aporte de las organizaciones ciudadanas ha sido el apoyo y seguimiento de los casos de ciclistas atropellados, especialmente de los que han fallecido. Uno de ellos fue el de Nicole Paredes quien fue arrollada mientras entrenaba para la triatlón de Pichincha, por un vehículo que iba a exceso de velocidad. El caso estaba perdido, la víctima aparecía como culpable, acusada de hacer una “maniobra repentina” y provocar

---

<sup>51</sup> Las cifras tanto a nivel Nacional como local, no hacen una diferenciación entre peatones y ciclistas.

<sup>52</sup> Es una política Municipal, que consiste en la restricción a la circulación vehicular de acuerdo al último dígito del número placa (*Hoy*, 11 enero 2010).

el accidente. Luego de acudir al Ministerio de Justicia, se logra que la Agente Fiscal Encargada, Dra. Catalina Figueroa se pronuncie sobre el caso afirmando:

Se acusa al señor Manuel de Jesús Díaz Ortiz como autor del delito tipificado y sancionado por la Ley de Tránsito, en el que se comprueba que existe una infracción por exceder los límites de velocidad permitidos, ocasionando el referido accidente de tránsito (Boletín “con la esperanza viva”).

Otros casos alarmantes fueron el de Pablo Lazzarini y Vinicio Ortiz. Pablo Lazzarini cruzaba la Av. De los Shyris, desde la Av. Portugal, pues el semáforo le habilitaba, cuando fue embestido por un vehículo que iba a exceso de velocidad, quien luego del accidente se dio a la fuga. Pablo, después de un mes de luchar por su vida, falleció durante una de las tantas intervenciones quirúrgicas que le realizaron. Y no se ha encontrado el culpable hasta el momento.

Poco tiempo después, Vinicio Ortiz fue atropellado por un bus en la intersección de la Av. Amazonas y Pereira. Al principio, igual que Nicole, aparecía como culpable, se le acusaba de venir en contravía y provocar el accidente. Sin embargo después de analizar las pruebas se concluyó, que él transitaba en sentido sur norte por la Amazonas, y el bus invadió su espacio haciendo que pierda el equilibrio. Así mismo se descubrió que el chofer manejaba con licencia caducada desde 2006 (información de la hermana de Vinicio a través del facebook).

Estos hechos son una muestra de cómo la accidentalidad, no es un tema que debe ser tomado a la ligera. No son simplemente cifras, son personas que diariamente fallecen en las calles de la ciudad. Se cuenta con una nueva ley de tránsito, con ordenanzas, reglamentos, pero sin una concientización ciudadana; y si el control, como se ha dicho es deficiente, esto se queda en letra muerta.

El ABC, en este sentido, convocó a los ciclistas urbanos a participar en una reunión con el fin de realizar acciones que frenen de alguna manera esta violencia urbana. Resultado de esta reunión surge la idea de “las bicicletas blancas”<sup>53</sup> que sirven para “generar un imaginario en la gente, y en los ciclistas. El objetivo de esta acción no es asustar a la gente, sino mostrar que tenemos una presencia en la ciudad” (Entrevista a integrante del grupo ABC, 2010).

---

<sup>53</sup> Las bicicletas blancas o ghost bikes, es un homenaje que se hace a nivel mundial que recuerda a todos y todas las ciclistas que han perdido la vida o han tenido alguna lesión mientras se trasladan en sus bicicletas. Se cree que la iniciativa surge en la ciudad de San Francisco en los Estados Unidos.





**Fotografía N.º 6 .-** Bicicleta blanca en honor a Pablo Lazzarani (avenida de los Shyrís y Portugal).

**Fuente:** Sofía Gordón.

Es así que se realiza una marcha en bicicleta hacia los lugares donde ocurrieron los accidentes, en donde se colocan las “bicicletas blancas”<sup>54</sup> en conmemoración a estos ciclistas que murieron mientras hacían efectivo su derecho a circular.

Las organizaciones a través de estas acciones buscan incidir en diferentes ámbitos. Por un lado, está la cuestión pública, en donde pretenden se construya una planificación urbana, que como lo afirma Vasconcellos, este encaminada a la reapropiación del espacio por los actores más numerosos y vulnerables que son los peatones, ciclistas, y usuarios del transporte público (Vasconcellos, 1996: 208).

Además, quieren revertir el uso del espacio y la infraestructura urbana que ha privilegiado históricamente al parque automotor y especialmente al vehículo privado, a través de lo que Vasconcellos llama “la distribución del espacio de circulación”. La que

---

<sup>54</sup> La bicicleta blanca ubicada en Amazonas y Pereira en honor a Vinicio Ortiz, fue retirada poco tiempo después por personal municipal.

consiste en la distribución equitativa del espacio público entre las formas de transportes motorizadas y no motorizadas (Vasconcellos, 1996: 208).

La intención de cambiar estos modelos estructurales, que están insertos en el habitus e imaginario de los gestores de la ciudad y de la población, como símbolos de progreso, desarrollo y éxito, no es un proceso fácil realizar. Pues como lo sostiene Montezuma las ciudades “más modernas” fueron planificadas con inmensas autopistas, avenidas y pasos a desnivel, en donde la idea de ‘abrir calles’ es ‘hacer ciudad’ (Montezuma, 2000: 37).

Y es así que la labor de las organizaciones, en cuanto a concientizar a la población de sus derechos y de los problemas que el uso excesivo del automóvil provoca es, como uno de los entrevistados afirma, “un trabajo de hormiga”. Ya que además deben enfrentarse con grupos poderosos, como la industria automotriz, que diariamente bombardea a la población con propaganda que coloca al peatón y al ciclista como fracasados, mientras que el conductor del automóvil aparece como el icono del éxito.

Es así que estos grupos buscan visibilizar que el modelo de crecimiento de la ciudad y de desarrollo *consumista*<sup>55</sup> que se ha presentado durante la historia de Quito, pone en riesgo no solo la calidad de vida, sino la vida misma de los ciudadanos. Muestra de ello, es el alto índice de accidentes de tránsito y la contaminación ambiental.

Por otro lado esto genera cuantiosos gastos, en infraestructura y sobre todo en provisión de servicios. Convirtiéndose en un modelo de desarrollo urbano económica y ambientalmente, insostenible. Es decir, se contrapone al modelo de desarrollo sustentable.

### **La crisis institucional de las organizaciones y las nuevas reglas de juego desde el municipio.**

A partir de la ruptura de Biciacción y la consecuente formación de Ciclópolis, nace la disyuntiva de ¿a quién pertenecen los proyectos? Después de varias conversaciones llegan a acuerdos, y la recién formada Ciclópolis asume las responsabilidades del manejo del Ciclopaseo; y Biciacción el de los “Viernes de Pedales” y los Ecopaseos,

---

<sup>55</sup> Según afirmaciones del noticiero Televistazo del 26 de octubre del 2010, casi la mitad del parque automotor del país, se encuentra en Quito.

que eran los proyectos más grandes. Con ésta división de proyectos, también sus integrantes se separan, por lo que el movimiento se debilita.

A partir de entonces, se desarrolla una competencia entre estas dos organizaciones, con la realización de varias actividades similares. Por ejemplo los Ecopaseos realizados por Biciacción, y el proyecto Rutas y Ritos de Ciclópolis; “Al trabajo en bici” de Ciclópolis y “al colegio en bici” de Biciacción.

Por otro lado, ocurrieron varios sucesos de abuso de poder en Biciacción y Ciclópolis. Por ejemplo, un miembro importante de Ciclópolis, (ex subdirector de la organización), fue despedido intempestivamente en el 2009, lo que fue asumido económicamente por Ciclópolis al indemnizarle por los años de trabajo.

Sin embargo, no es el único caso, varias personas que trabajaban en el Ciclopaseo de los domingos, fueron despedidas sin argumento, y no pueden presentar demandas legales, pues estos trabajadores, (en su mayoría jóvenes entre 18 y 25 años) no tienen contrato de trabajo.

En Biciacción ocurrió algo similar, las personas que trabajaban en los diferentes proyectos exigían que se cambie la dirección de la fundación, argumentando que la persona a cargo era “autoritaria y no daba apertura a nuevas ideas”. Además se les había ofrecido subir los sueldos “pero nada cambiaba” (Entrevista a ex integrante de Biciacción, 2010). Es así que todo el personal de Biciacción renunció y los proyectos se paralizaron.

Para las elecciones del año 2008 los representantes de las dos organizaciones se presentaron a las precandidaturas para concejales por el Movimiento País. Finalmente ninguno alcanzó el número de votos mínimos para participar. Probablemente resultado de los acontecimientos antes mencionados.

En éste sentido el ABC crítica a la institucionalidad (refiriéndose a Biciacción y Ciclópolis) pues creen que hay un especial interés en llevarse el reconocimiento, por un afán político. Por lo cual, a través de su sitio web en facebook manifestaron “la bicicleta no es un trampolín político”.

Las discrepancias y conflictos de estas organizaciones provocan un debilitamiento del movimiento ciclista. Varios militantes se desvincularon de las actividades por la desconfianza en estas instituciones. En este sentido, agrupaciones recientes como el ABC prefieren “no tener ningún vínculo, no generar ninguna cercanía,

con estas instituciones que están generando una división dentro de los ciclistas urbanos, cotidianos” (Entrevista a integrante de ABC, 2010).

Al mismo tiempo este grupo propone:

[...] crear un espacio alternativo que no esté mediado por instituciones. Que sea un espacio de la gente sobre todo, y que la gente se aproxime y se apodere del espacio. Por eso fue nuestra ruptura con Biciacción, porque no queríamos que el proyecto viernes de pedales<sup>56</sup> sea un proyecto Biciacción sino un proyecto de la gente. (Entrevista a integrante ABC, 2010).

En este sentido, se vuelve a poner en debate, preguntas recurrentes en los conflictos de las organizaciones: ¿a quién le pertenecen los proyectos?: a quienes proponen o crean los proyectos, a quienes los financian, a la organización que los avala o los usuarios que los legitiman.

Es así que los proyectos se transforman en la manzana de la discordia, no sólo para las organizaciones ciudadanas, sino también para el Municipio. Pues implica un manejo de recursos, de personal y sobre todo, porque les permite promocionarse políticamente.

Un integrante del ABC afirmó al respecto:

[...] es terrible trabajar con la gente del municipio porque tú dices algo y resulta que ellos ya tenían la misma idea. Como te copta el gobierno local tus actividades, tus iniciativas, como se sigue alimentando de cosas que no generan ellos, sino que nace de la propia ciudadanía y después se posesionan como los mentores, y hay gente que con eso hace carrera en el municipio. Porque, el tema de la movilidad es su negocio, está de moda (Entrevista a integrante del ABC, 2010).

La semana de movilidad es otro ejemplo. Como se ha mencionado, las organizaciones han sido las promotoras y gestoras de esta actividad, sin embargo para este año (2010) el municipio “se hace cargo de todo sin consultarles”. En respuesta, la Asociación de Peatones y Ciclópolis han decidido, por primera vez en seis años, no participar en esta actividad.

El tema es complejo, porque el modelo de gestión municipal en la actualidad está en proceso de reestructuración, a partir de la nueva constitución, y sobre todo de la

---

<sup>56</sup> El viernes de pedales, al ser un proyecto que precedió la creación de Biciacción, es decir de la institucionalidad, era considerada como una “Masa Crítica” sin embargo “se convirtió en un paseo nocturno, una actividad lúdica” (Noroña, 2009: 86), y finalmente, continua siendo un proyecto de Biciacción hasta la actualidad.

política del gobierno central. Por ejemplo, las corporaciones, característica de la gestión del General Moncayo, eran empresas de constitución mixta, es decir público- privadas. Las mismas que por mandato constitucional están siendo liquidadas, mientras pasan a ser parte del Municipio.

Pero ¿qué pasa con las ONG's relacionadas con la movilidad sustentable? Desde el discurso éstas se han definido como organizaciones ciudadanas, por el enfoque de sus proyectos y sus orígenes. Sin embargo, manejan, igual que las corporaciones, fondos públicos y privados. Su configuración administrativa es diversa, pues depende de la organización, pero las decisiones son generalmente responsabilidad de los miembros fundadores. Es decir, ni el municipio, ni la ciudadanía, ni sus integrantes, pueden incidir en las decisiones, en la forma de administrar, o en la elección de los representantes de las organizaciones.

La injerencia del municipio con relación a las organizaciones, va alrededor del financiamiento de los proyectos, (decide cuáles se financian, cuáles no); para luego realizar un control de los fondos entregados. Partiendo de estas premisas podría afirmarse que las organizaciones son empresas privadas, que bajo la figura de fundación, manejan fondos públicos y privados para proyectos que promueven la movilidad sustentable.

Pero las relaciones ONG's- municipio están cambiando. Lo que en principio fue un apoyo a las organizaciones, ahora está siendo cuestionado, a partir del nuevo modelo de gestión<sup>57</sup> que busca recuperar las funciones del municipio como responsable del bien común. Y con ello podría estar en peligro la vida institucional de las organizaciones, cuyo principal ingreso proviene del financiamiento municipal.

Pero este proceso no es sencillo, pues además hay un entramado de intereses y relaciones de poder, que dan lugar a nuevas formas de negociación entre municipio y organizaciones. Al mismo tiempo que han propiciado la formación de otros procesos sociales, con diferente figura política y jurídica, que prefieren mantenerse distanciados del municipio.

---

<sup>57</sup> Este modelo de gestión es parte de un proyecto del Gobierno Nacional, que intenta recuperar el manejo del Estado.

## **“Poner ciclistas en las calles”: nuevos procesos en torno a la promoción de la bicicleta.**

El ABC (Andando en Bici Carajo) es una agrupación que nace en este contexto de conflictos. Esta agrupación le apuesta un “verdadero movimiento de ciclistas cotidianos”, es decir busca “poner ciclistas en las calles” a través sus actividades que hacen que la persona que participa se desenvuelva en la ciudad, se convierta en un ciclista cotidiano. Y ¿Qué es un ciclista cotidiano? Para el ABC es manejarse todo el tiempo en la ciudad, desenvolverse en tráfico, aunque sea riesgoso (Entrevista a integrante de ABC, 2010).

### *El “Alikat urbano”<sup>58</sup>*

El Alikat es quizás, el proyecto que más aporta a los fines del ABC. Éste consiste en una serie de pruebas en diferentes puntos de la ciudad, en donde la pareja de ciclistas (hombres y mujeres) que terminen las pruebas en el menor tiempo son los/as ganadoras. Detrás de esta competencia se desarrollan varios procesos importantes, por ejemplo el alicat permite “mediar directamente, entre la gente y el espacio público, asumiendo que éste es de quien lo usa” (Entrevista a integrante de ABC, 2010). Además es una especie de

[...] muestra de ciclistas activos en las calles. Provoca una desestabilidad en el tránsito de la ciudad, porque andar en bici no es reconocido, entonces, al encontrarse ciclistas cotidianos en las calles, quebramos las ideas de que éstas son para los autos. Y la gente dice ¿porque hay tantas bicis en las calles? Con esto posicionas a los ciclistas en el imaginario de la movilidad, y además, generas que la gente que participa conozca y descubra su ciudad (Entrevista a integrante de ABC, 2010).

Además, el ABC busca enlazar este tipo de actividades con proyectos ideológicos y políticos más profundos y con mayor incidencia. En este sentido su objetivo, es “hacer de la bicicleta una herramienta política”, y por ello se pensaba en la posibilidad de crear una coalición de ciclistas como,

[...] un espacio en el confluyen las organizaciones y la gente de forma individual, para desde ahí poder comenzar a levantar acciones políticas y justamente meterse en el tema de las necesidades de los ciclistas, en un trabajo con el gobierno local, con las instituciones. Es decir, básicamente es un espacio abierto para todos, con un potencial

---

<sup>58</sup> El alikat, es una tendencia mundial, una competencia urbana que nace Canadá por la necesidad de los mensajeros de divertirse (Entrevista a integrante de ABC, 2010).

político fuerte, de incidencia y de trabajo (Entrevista a integrante ABC, 2010).

Es así que el ABC, propone una coalición como una figura integradora que podría resolver los conflictos entre las organizaciones, al mismo tiempo que permitiría articular las propuestas hacia el municipio. Es decir, con esta iniciativa se podría superar el conflicto que resulta de la relación directa entre municipio y las organizaciones; la competencia por figurar políticamente; y la lucha porque su trabajo sea reconocido y que otro no se lleve el crédito de sus iniciativas.

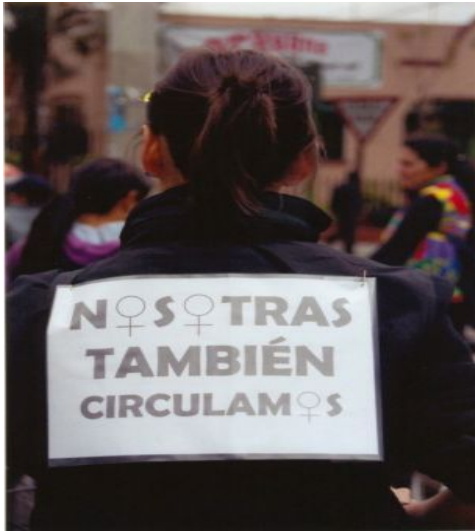
Sin embargo, esta propuesta no se ha llegado a concretar hasta el momento de esta investigación (2010), posiblemente por las mismas razones que generan los conflictos entre organizaciones y su relación con el municipio.

#### *Procesos de género entorno a la bicicleta: todas en bici, carishina race*

Existe un imaginario, que ha masculinizado el uso de la bicicleta. Sin embargo, como se mencionó antes, en el Ciclopaseo hay un número importante de usuarias mujeres. La razón probablemente<sup>59</sup> sea el proyecto “Todas en bici”, de la Fundación Ciclópolis, creado en el 2008, cuyo objetivo es “motivar a que cada vez más mujeres utilicen la bicicleta como una forma alternativa de transporte” (Ciclópolis, 2010a: 6). Y es así que a través de los talleres “aprende a pedalear” han logrado que 200 mujeres usen la bicicleta.

---

<sup>59</sup> No existen estudios sobre el origen de las usuarias del Ciclopaseo, es decir, no se conoce si son resultado de los proyectos para mujeres, implementados por las organizaciones.



**Fotografía N.º 7.-** Nosotras también circulamos.

**Fuente:** Cortesía de Ciclópolis.



**Fotografía N.º 8.-** Graduadas mayo 2008.

**Fuente:** Cortesía de Ciclópolis.

En los cursos cuya duración es de ocho sábados se les da charlas sobre seguridad ciudadana, salud, mecánica de bicicletas, derechos de las mujeres, leyes de tránsito y sobre todo se les enseña a pedalear (Ciclópolis, 2010a: 6). Las participantes de estos talleres son mujeres adultas en su mayoría, que por una u otra razón no aprendieron a pedalear o no volvieron a usar la bicicleta debido a alguna caída.



El taller se lleva a cabo en parques con ciclovía para facilitar la seguridad de las estudiantes. Una vez que han aprendido, salen al Ciclopaseo y luego, juntas, con la custodia de las organizadoras, van por diferentes calles, enfrentándose por primera vez, con el tránsito de la ciudad. Esta última actividad se realiza como parte de la ceremonia de graduación. Los talleres son permanentes.

Otra actividad en este sentido es la “carishina race” que realizó su “tercera válida” el 23 de julio 2010. La carishina<sup>60</sup>, es la una versión del alikat, pero solo para mujeres<sup>61</sup>, su mentora Charlotte Fagan, no pertenece a ninguna organización, simplemente participó en un alikat y sintió la necesidad de reproducir ese espacio pero en una versión *solo para mujeres*.

La primera vez que yo participé en un alikat me di cuenta de que había como 70 hombres y quince mujeres, y pensé ¿por qué hay tan pocas mujeres? Entonces decidí organizar un espacio, para que más mujeres empiecen a salir en bici. En el carishina tienes que perder el miedo de entrar al tráfico, tienes que perder el miedo de estar en la ciudad. (Entrevista a organizadora de la Carishina, 2010).

Tal como el alikat, en la carishina la idea es que las participantes se enfrenten con los peligros de la ciudad, en el contexto de una competencia. “El objetivo de esta iniciativa es incentivar a que las mujeres pierdan el miedo de movilizarse en bici entre los carros” (*El Comercio*, 23 julio 2010). A pesar de ser el mismo formato, el alikat y la carishina son muy diferentes, en el alikat se siente la competitividad de los participantes, mientras que en la carishina el ambiente es de fiesta, sin negar la diversión y el disfrute en ambos casos. Las participantes de la carishina además de cumplir con las pruebas en diferentes lugares de la ciudad, participan también en el concurso del mejor disfraz, lo que matiza y alegra esta actividad.

---

<sup>60</sup> Palabra Quichua que significa “como hombre” es usada coloquialmente para referirse a las mujeres que hacen actividades de hombres o no son “buenas mujeres” (no saben cocinar, lavar, u otras actividades atribuidas a las mujeres).

<sup>61</sup> El alikat permite la participación de hombres y mujeres indistintamente.



**Fotografía N.º 9.-** Noche de carishinas, 23 de Julio 2010.

**Fuente:** Elaboración propia

En la ciudad no es común ver transitar ciclistas, menos aún ciclistas mujeres, y disfrazadas. Esta actividad llama la atención de los transeúntes, quienes no pueden evitar detenerse para ver circular por las calles a estas mujeres, que a través de este espacio se apropian de las calles, y de la ciudad.

[...] las chicas me han dicho que el carishina ha cambiado su vida, y que ahora montan la bici todos los días, que van al trabajo en bici. Y así es como cambias las cosas, cuando creas espacios para mujeres, y las mujeres se sienten empoderadas de la ciudad y se sienten capaces de hacer ese tipo de cosas (Entrevista a organizadora de la Carishina, 2010).

Estas actividades tratan de revertir, un uso del espacio de la ciudad que ha sido masculinizado. En este sentido la bicicleta se transforma en la herramienta transgresora que desmitifica la idea de que la mujer no es capaz de hacer ciertas cosas o que ciertos espacios no son posibles para mujeres, por los peligros u otras razones. El horario y el uso del término “carishina” en sí mismos transgreden estos estereotipos de género, al permitir que las participantes se asuman como “carishinas” y salgan en la noche a “carishinear” por la ciudad en bicicleta.

### *Conclusiones*

Históricamente el tema del tránsito y transporte ha estado dirigido a resolver los problemas del parque automotor. Sin embargo, las organizaciones ciudadanas han tenido un papel crucial en cuanto al cambio de visión de la gestión del municipio de Quito, que en la actualidad incluye a las formas no motorizadas como la base de su planificación.

Sin duda la formulación de política pública, ordenanzas, leyes, normativa, planes, etc. relacionados a la movilidad sustentable, han sido un logro de estas agrupaciones. Sin embargo, éstas se transforman en letra muerta si no logran concretarse en la práctica. En este sentido las organizaciones han conseguido que el tema de la movilidad se coloque como una prioridad en el debate ciudadano, a través de sus actividades. Al mismo tiempo, que con ellas pretenden generar respeto entre los diferentes actores de la movilidad, intentando revertir comportamientos que han sido legitimados históricamente, como el maltrato e irrespeto al peatón y al ciclista.

Es así que logran que la política se concrete en acciones puntuales con el fin de cumplir sus objetivos. Pero este proceso es muy complejo, pues no sólo encuentran dificultades en el modelo de desarrollo capitalista que mantiene y fortalece estas prácticas. Sino que además se enfrentan con mentalidades retrogradadas presentes en todos los niveles y ámbitos de la ciudad.

Sin embargo, aunque el proceso camina lentamente, las actividades propuestas por las organizaciones que son conocidas y practicadas en varias ciudades del mundo como: el Ciclopaseo, la semana de la movilidad, el día sin carro, el pacto por la movilidad, entre otras; han facilitado que se cambie la forma de gestión que actualmente maneja a la movilidad de forma integral, incluyendo y privilegiando a peatones y ciclistas como actores vulnerables. Además por estos procesos, Quito se presenta internacionalmente como ciudad incluyente, saludable, y sustentable.

Aunque el cambio de mentalidad, es más difícil y tome más tiempo, las actividades de las organizaciones son el inicio de un proceso de concientización que busca el respeto entre los diferentes actores, al mismo tiempo que quiere revertir relaciones históricas de poder y segregación socio-económica.

Sin embargo, el trabajo de las organizaciones ciudadanas que promueven la movilidad sustentable, están matizadas por varios tipos de conflictos. A nivel interno, diferencias ideológicas, intereses políticos, acusaciones de abuso de poder, corrupción,

entre otros, han sido las razones que han provocado las disputas. Pero, el mayor conflicto gira alrededor de los intereses y pugnas por el reconocimiento público de las iniciativas, en medio de un juego político entre las organizaciones, sus actores y el municipio.

Por otro lado, las nuevas reglas de juego propuestas desde el Gobierno local provocan serias críticas e incluso el distanciamiento de varias organizaciones. Al mismo tiempo que nuevas agrupaciones y prácticas se expanden en la ciudad, en contraposición a esta forma de gestión y a las instituciones.

A pesar de ello, no se puede minimizar la labor de estas agrupaciones que continúan, con sus conflictos e intereses diversos y contrapuestos, trabajando por lograr que Quito tenga una movilidad sustentable, y que sea en una ciudad incluyente, solidaria, equitativa, competitiva, es decir una “ciudad sustentable”.

## CAPÍTULO V CONCLUSIONES GENERALES

### **Gestión y crecimiento**

A partir de la indagación histórica y los hallazgos de la investigación cualitativa se ha logrado determinar una relación entre el modelo de desarrollo capitalista y las formas de gestión de la ciudad y del transporte. Es así que el paso de Quito de una ciudad concéntrica a una estructura reticular y *difusa*, responde a cambios históricos globales de los modelos de ‘hacer ciudad’.

La gran trayectoria de Quito en cuanto a planificación ha facilitado la contextualización de la problemática presentada en este estudio. De esta manera se logra evidenciar la injerencia de la planificación como forma de gestión, en la medida que busca manejar el territorio y lo concerniente al ámbito socio-económico urbano.

En la sección histórica, como ya se ha mencionado, los efectos de la planificación en un contexto de paso a la modernidad, fueron la inequidad y segregación socio-espaciales. Sin embargo, es necesario entender las lógicas que en ese momento histórico motivaron esta forma de gestión.

Los primeros intentos por planificar la ciudad, buscaban hacer de Quito una ciudad *moderna*, labor que se dificultaba por la gran cantidad de población indígena que habitaba en la ciudad: “[fue un] proceso abigarrado y complejo en donde lo tradicional se mezcla (y en muchas ocasiones le sirve de soporte) a lo ‘moderno’ y viceversa” (Goetschel, 1992: 319).

La zonificación de la ciudad, desde la lectura actual, fue una forma de organización urbana que privilegió la creación de áreas exclusivas para los sectores sociales con más recursos. Al mismo tiempo dio lugar a la formación de barrios obreros como el de Chimbacalle, para las personas con menores recursos.

Sin embargo, para la época, la implementación del Plan Regulador de Quito consistía en una innovación necesaria para el desarrollo de la ciudad, y era la respuesta a las demandas del sector terrateniente y aristócrata de Quito.

Odriozola y Sobral, autores del Plan, no imaginaron la dicotomía social que resultaría de éste, al zonificar y dividir socio-espacialmente el norte y sur de la ciudad. Episodio que implicaría la conformación de fronteras sociales entre el norte y el sur a través de imaginarios segregativos y estigmas socio-económicos.

El ferrocarril y el tranvía, facilitan los procesos de relocalización de la vivienda hacia las periferias. Sin embargo, su acceso estaba restringido al uso de las personas con mayores recursos económicos, por el costo del servicio. Es decir, desde el apareamiento de los medios de transporte, estos fueron un servicio *público* controlado por el mercado y por lo tanto al servicio de quien tenga la capacidad económica de financiarlo.

Si bien en esta primera etapa de gestión se buscaba *organizar* el territorio, el gobierno de la ciudad bajo el paradigma higienista, se pretendía sobretodo urbanizar el comportamiento de los ciudadanos (especialmente indígenas) para *educarlos* y *civilizarlos* de acuerdo a los planteamientos de la modernidad. Este contexto permite entender como en la década de los cincuenta la circulación del sector indígena estuvo restringida en ciertos lugares, y como el caminante o peatón era el responsable de los accidentes de tránsito por sus *imprudencias*. Como lo afirma de De Mattos en buena parte del siglo XX la planificación influyó en la evolución de las prácticas sociales (De Mattos, 2010).

A finales del siglo XX y principios del XXI el boom bananero y especialmente el petrolero provocaron: el crecimiento del territorio urbanizado, el aumento de densidad poblacional, así como también la conformación de nuevos espacios de centralidades en la ciudad. Además estas inyecciones económicas dieron lugar al incremento del parque automotor y en consecuencia sus externalidades negativas.

De esta manera Quito se convierte en el centro financiero del país y se inserta en la lógica de las ciudades globales y competitivas; haciendo de la planificación su instrumento para alcanzar desarrollo económico y social. Cabe resaltar que el modelo de ‘hacer ciudad’ en esta instancia estuvo fuertemente influenciado por corrientes europeas, en donde “[...] la ciudad terminaba siendo concebida y manejada como si se tratase de una obra arquitectónica” (De Mattos, 2010: 116).

En este sentido no llama la atención que sea elogiada la alcaldía de Durán Ballén, por las obras monumentales que se realizaron durante su gestión. Sin embargo estas intervenciones realizadas bajo el pensamiento arquitectónico, han dejado de lado los efectos sociales y económicos. A través de la observación se pudo advertir (pues no existen estudios al respecto), que las infraestructuras viales provocan una fuerte carga

de miedo e inseguridad, y además dificultan el acceso principalmente a los actores *vulnerables*.

Es así como las autopistas y pasos a desnivel fueron símbolos del desarrollo de la ciudad, dándole atributos de progreso, modernidad y competitividad. Todo esto en el marco del cambio de modelo de desarrollo, de centralista a liberal.

Los planteamientos liberales que tuvieron su apogeo en las décadas de los ochenta y noventa en el caso de Quito, demandaron una intervención del Estado mínima y una economía regulada por mercado, argumentando que la crisis del modelo centralista se derivó de la falencia de un ambiente que estimule la inversión privada. Según este modelo, el crecimiento del ingreso permitiría al mismo tiempo mejorar la calidad de vida de los habitantes y resolver los problemas sociales.

A pesar de estas afirmaciones, en la práctica “en sociedades capitalistas, no es realista esperar que sea posible establecer y cumplir políticamente objetivos de cambio social” (De Mattos, 2010:126). El sistema necesita generar un escenario que le permita reproducirse, y en este sentido generalmente se sobrepone el interés privado sobre el común, el capital sobre lo social.

Para la comprensión de esta última afirmación es necesario contraponer las prácticas de la gestión del municipio de Quito, que se insertan en las lógicas de este modelo denominado *gobernanza*. Proyectos como el trolebús, la regeneración del centro histórico y la Mariscal entre otros; fueron parte del afán de hacer de Quito una ciudad *competitiva*. Es decir, “la *atractividad* del territorio se vuelve un objetivo central de las políticas públicas” (Veltz citado en De Mattos, 2010: 158).

Sin embargo, las inequidades económicas y sociales continuaron en aumento matizadas por nuevos proyectos inmobiliarios como conjuntos cerrados ubicados en las periferias o en lugares exclusivos.

Dichos procesos de suburbanización (Dematteis, 1996) tuvieron lugar en dos sentidos. Uno, resultado de “los nuevos patrones de localización de población de alto y medio-alto nivel socio-económico en barrios cerrados originaron nuevas demandas de bienes y servicios y el surgimiento de las nuevas ofertas” (Abba, 2005:16). Y otro, en donde la población de bajos recursos, generalmente migrante, se instala en la periferia porque el suelo es más barato o la renta es nula, debido a la precariedad o ausencia de servicios (Carrión, 2003).

Estas dos formas distintas de suburbanización dan lugar a otros procesos como la desurbanización (Dematteis, 1996) que consistió en la pérdida de funciones de las áreas centrales por el despoblamiento o relocalización de la población con mayores recursos económicos en lugares atractivos. A la par, gran cantidad de población pobre mayoritariamente migrante, se instala en estas viviendas abandonadas que se han convertido en tugurios, con el fin de aprovechar las lógicas comerciales y las funciones de las áreas centrales.

Estos fenómenos de crecimiento urbano y de relocalización de las funciones de vivienda se desarrollan sin que gobierno de la ciudad pueda, a través de las políticas, regular o frenar estos procesos y sus efectos.

Por otro lado, la concentración de funciones en el denominado ‘hipercentro’ de Quito, por ejemplo, es un problema difícil de resolver a corto y mediano plazo, pues no sólo implica una reubicación de los servicios en cuestión de infraestructura institucional, sino cambios en los procesos socio-económicos y efectos adversos como la conformación de guettos.

## **Movilidad**

En este panorama territorial se asienta la problemática de la movilidad razón de esta investigación. Es así que a partir de los hallazgos se puede afirmar que la expansión de la ciudad está relacionada directamente con los problemas de movilidad tales como: mayor necesidad de traslados y mayores distancias, crecimiento del parque automotor y por lo tanto aumento de la contaminación ambiental, aumento del riesgo en la circulación y movilidad de los actores vulnerables como peatones y ciclistas, inequidad, inseguridad entre otros. Posteriormente se retomará cada tema con mayor profundidad.

Desde el punto de vista económico, para la Municipalidad resulta altamente costosa la provisión de infraestructura y servicios a los sectores periféricos. Así mismo la población necesita más tiempo para desplazarse. Lo que resulta en gastos tarifarios (ya que en ocasiones es necesario tomar varios buses para llegar al destino), gasolina, entre otros. Sí se toma en cuenta el tiempo de desplazamiento en relación al salario, se podría cuantificar la pérdida que la persona debe asumir, por su localización en la



ciudad<sup>62</sup>. Estos son costos que no sólo son asumidos por la ciudadanía, sino también por el Estado, a través del subsidio a la gasolina, por ejemplo. Por ello este modelo de desarrollo de la ciudad resulta insostenible económica y ambientalmente.

Además, la movilidad, como se ha dicho, es también un factor que contribuye a la competitividad de la ciudad, en la medida en que facilita las actividades productivas y económicas, atrayendo inversiones y logrando colocar a la ciudad en el mercado internacional. Sin embargo, el crecimiento del parque automotor y la congestión, que éste genera, han dado lugar a una importante contradicción para el capitalismo, que se traduce en pérdidas económicas y disminución de la productividad. También, es la causa principal de contaminación ambiental y el calentamiento global.

Aunque los medios de transporte, podrían también ser utilizados como “elementos de re-equilibrio” (Miralles- Guasch, 2002: 12) y equidad, al acercar distancias y disminuir el tiempo de traslado; éstos (especialmente el automóvil) se han convertido en el reflejo del contexto social, político y económico, en el que se desenvuelven. En muchos casos han facilitado procesos de segregación e inequidad.

Es así que tiene lugar la “era del automóvil” motivada por la deficiente calidad del transporte público, su cobertura, (en algunos lugares ausente), horarios limitados, el bajo precio de la gasolina (subsidiada), las facilidades de pago para la compra de automóviles, y el estereotipo de estatus y éxito que éste genera. Además, como se evidencia en este estudio, tanto la estructura de la ciudad como las políticas urbanas y la legislación, a lo largo de la historia le han legitimado y otorgado privilegios incentivando aún más, su uso.

Entre los efectos más evidentes del uso excesivo del automovil en Quito se han determinado: contaminación del aire y del ambiente (ruido), fragmentación social e inseguridad, sobre ocupación del espacio urbano, y accidentalidad vial. De esta manera se reconoce que la raíz de la problemática está en el crecimiento del parque automotor. Aunque esto fue identificado a finales de los ochenta (ver Vásconez, 1990) y en el PMT 2002; no es hasta el 2010 que se llegan a concretar políticas cuyo objetivo es desincentivar y reducir su uso. Probablemente por el alto costo político y económico que estas medidas implican.

---

<sup>62</sup> Existe como precedente la investigación de Vásconez 1990, sin embargo sería importante realizar investigaciones que suministren datos actuales al respecto.

Pero el problema de contaminación se complejiza pues la ciudad, debido a su altura (2 850 msnm) y topografía, no tiene capacidad de ventilación. Por estas características físicas, ha crecido de forma alargada, y hacia los valles; y consecuentemente los viajes, en su mayoría, se concentran en sentido norte-sur y viceversa; hacia y desde el centro.

Por esta razón, la sobreocupación del espacio urbano por los automotores, sobre todo en el hipercentro, ha generado tensiones en la circulación, escenario hostil y peligroso para los actores vulnerables. Así lo confirman los datos cualitativos y cuantitativos mencionados a lo largo de este estudio.

En este sentido, se está atentando contra los derechos de la población al acceso a la ciudad y al espacio público. Mientras, se acentúa la “era de la sociedad individualista” originada por la fragmentación social y la inequidad que resultan de proyectos como: *urbanizaciones cerradas* y de la sobreutilización del automóvil, que no sólo separa al conductor de su relación con la ciudad y el ambiente, sino que además lo aísla de los otros. Fenómeno que se relaciona directamente con el tema de seguridad, la cual (en manos del mercado) se ha transformado en *seguridad privada*.

### **Hacia el modelo de gobernanza**

En este contexto el gobierno de Quito, al igual que otros de la región, decide cambiar su enfoque hacia “[una] ‘nueva política regional’ [...] que tiende a asociar desarrollo local endógeno, descentralización, competitividad interurbana y planificación estratégica, al concepto de gobernanza” (De Mattos, 2010: 148).

Tanto los Planes de movilidad, como la relación gobierno- sociedad civil, así lo atestiguan. Un primer momento de cambio surgió a partir de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito que, como se ha dicho, le proporcionó las competencias para la planificación y regulación del transporte. Y un segundo momento durante la gestión de Moncayo en donde se pone en práctica la primera experiencia de asociación público-privada a través de la creación de corporaciones.

A través de la Ley de Régimen Municipal para el Distrito el Gobierno de la ciudad pretende implementar políticas que buscan revertir el modelo depredador, planteando por primera vez, un modelo de *Ciudad Sustentable*. Es así que se ve la necesidad de introducir la dimensión ambiental como el elemento central para toma de

decisiones de políticas públicas y privadas como medio para garantizar la necesaria convergencia y convivencia entre los intereses presente y futuro (Cuervo, 2002:186).

Todas estas acciones se van implementando con la resistencia de los implicados. Es importante hacer énfasis en que la implementación de políticas se efectúa en un contexto de *crisis*. Esta forma de gestión ha sido un factor común a lo largo de la historia de la ciudad, porque las medidas no se adelantan a los problemas, sino que se aplican, por los costos políticos sobre todo, cuando la cuestión se desborda.

A través de la organización del transporte, Quito logra cambiar históricamente, el modelo que se venía desarrollando desde el apareamiento de los automotores. Presentado un modelo de movilidad que privilegia el transporte público, sobre el privado, a través del Proyecto Trolebús y el mejoramiento de la flota de buses de servicio público en general.

Como se ha dicho, no fue un proceso fácil, las políticas se impusieron desde el Municipio sin dar lugar a discusiones. Sin embargo, es importante señalar que durante estos procesos, la opinión pública representada en la prensa de la ciudad y la ciudadanía en general, apoyaron incondicionalmente la gestión de Jamil Mahuad. Su desempeño como alcalde tuvo tanto éxito, que le permitió alcanzar la Presidencia de la República.

El costo político, es un factor que pesa mucho al momento de concretar una política pública. En este caso, la crisis y el caos existentes, facilitaron que la ciudadanía apoye esta iniciativa. Finalmente, el gremio de transportistas, a pesar de su poder de imposición, tuvo que ceder ante las demandas del Municipio y de la ciudad.

Hank Jenkins- Smith afirma que en la etapa de análisis de las políticas públicas el paradigma dominante es el análisis costo-beneficio (Jenkins- Smith citado en Parsons, 2007). La base de este análisis generalmente es económico, pero también es político. En este proceso hay políticas importantes, urgentes para la ciudad que no son concretadas porque el costo político es muy alto con relación al beneficio. Quizás, ésta es la razón por la cual en muchas ocasiones se espera a llegar a los límites de un problema para finalmente hacer algo al respecto. El transporte en esta primera etapa, continúa siendo un tema que se analiza separado de la ciudad. Como lo afirma Miralles- Guasch “las infraestructuras de transporte se perciben desvinculadas y autónomas respecto a la administración local” (Miralles- Guasch, 2002: 16).

## Gestión participativa

El segundo momento de cambio en el modelo de gestión se dio a partir la crisis general que el país enfrenta a finales de los noventa<sup>63</sup>, la cual no le permite al Municipio de Quito seguir con los proyectos planificados en relación al transporte. Varias políticas, planes y ordenanzas no cumplen los tiempos programados, o se archivan. En este contexto económico de libertad de mercado se establecen las corporaciones, creadas con el fin de agilizar la realización de las obras, superando las trabas burocráticas. Para lo cual se les doto autonomía y especialización. Sin embargo se ha las ha criticado, por su gestión desarticulada del Municipio, convirtiéndose en entidades paralelas y duplicando en varios casos las intervenciones. Sería importante profundizar sobre este tema en futuras investigaciones, sobre todo ahora que están en periodo de liquidación.

Conjuntamente, se logra involucrar a la ciudadanía en el ciclo de la política pública, como parte del mismo modelo de gestión basado en la gobernanza. Claramente lo explica De Mattos:

[...] se estableció un conjunto de arreglos institucionales orientados a atenuar la intervención pública en la regulación de los sistemas sociales respectivos; al mismo tiempo, como contrapartida, se buscó establecer condiciones y mecanismos que permitiesen un mayor involucramiento y participación de los diversos actores y organizaciones de la sociedad civil en la definición de la orientación y el contenido de los procesos sociales en los cuales, en particular, adquirieron una gravitación creciente los propietarios y administradores del capital (De Mattos, 2010: 144).

En este contexto se insertan las organizaciones ciudadanas que promueven la movilidad sustentable. Cuestionado la realidad de la movilidad y proponiendo proyectos en ese sentido. Uno de los más visibles ha sido el *Ciclopaseo integrado de Quito*, proyecto con el cual se pretendió posesionar el tema del transporte alternativo. Al mismo tiempo que se ha convertido en un espacio para el disfrute, el encuentro, deporte y salud. En este sentido las críticas del ABC, por ejemplo, argumentan que su objetivo inicial de promover la bicicleta como medio de transporte se ha perdido, limitándose al disfrute y deporte.

Sin embargo, aunque no existen estudios que desmientan o corroboren estas afirmaciones, durante la investigación se ha observado que el Ciclopaseo, es en muchos

---

<sup>63</sup> La crisis económica de finales de los noventa, consecuencia del feriado bancario, resultó en inestabilidad política y económica. Incluso el país se vio obligado a dolarizar su moneda.

casos, la primera fase hacia el uso de la bicicleta como transporte alternativo. Sin negar, que ciertamente, existe una falencia con relación a un proceso que logre que los usuarios del Ciclopaseo, usen la bicicleta cotidianamente como transporte alternativo. Probablemente por las condiciones de riesgo que esta práctica implica.

En este sentido, una de las peticiones de las organizaciones fueron las ciclovías. Para lo cual se realizó un proyecto durante la alcaldía de Mahuad a principios de los noventa, que sirvió de base para la denominada Ciclo Q inaugurada en el año 2008.

La Ciclo Q también es cuestionada por los ciclistas, quienes alegan que ciertos tramos (que van por las veredas) no son funcionales. Sin embargo no es posible ignorar que la ciclovía, a pesar de los continuos abusos por parte de los conductores de vehículos y motociclistas que la invaden, constituye un importante avance con relación a la promoción de transportes alternativos.

Sin embargo, como lo afirman los/as entrevistados respecto al tema, no es posible construir ciclovías en todas las calles de la ciudad. Por lo tanto *el deber ser* es compartir el espacio de la calzada con los vehículos motorizados, en un ambiente de respeto al más vulnerable. Lo que en la práctica no llega a ocurrir.

Se debe entender que este cambio de mentalidad es complicado, porque hay un proceso histórico evidenciado en este estudio que ha posicionado al automóvil como propietario de la calzada, incluso de las aceras. No existe en la mayoría de la población un nivel de conciencia de sus derechos en su calidad de peatón y ciclista. Menos aún, un conocimiento de las leyes que los amparan.

Durante casi un siglo completo, las políticas, no sólo, no han considerado a los modos no motorizados como actores de la movilidad, sino que han privilegiado la circulación del automóvil privado. La nueva Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad vial, aunque entre sus fundamentos se encuentra la atención y la recuperación del espacio público en beneficio de los peatones y transportes no motorizados (art 2, 2008), no ha logrado que en la práctica, se revierta este modelo.

Durante la primera semana de puesta en marcha, las acciones de la Policía Nacional de Tránsito, se centraron en polemizar el tema del peatón, acusándolo de ser la causa de los accidentes y en multarlo por incumplir la ley. El caso de Mónica Coba, ciclista atropellada en la ciclovía y detenida para investigaciones, mencionado en el capítulo IV, es otro ejemplo.

Parece que el problema está en la mentalidad, en este caso, de quien aplica la ley. Es decir, la ley, las políticas, las ordenanzas, son letra muerta si no logran generar cambios cuando aterrizan en la realidad urbana.

En este sentido, el trabajo de las organizaciones ha sido muy importante. Pues han logrado incluir en el debate público, el espacio de la ciudad para el peatón y el ciclista, visibilizándolos. Al mismo tiempo que, a través de sus distintos espacios y proyectos, buscan cambiar la mentalidad de la ciudadanía en relación al sueño de configurar una movilidad sustentable en Quito.

La definición de desarrollo sustentable se presta a muchas subjetividades y por lo tanto a distintas interpretaciones. Como lo sostiene Monteiro da Costa, consiste en una proposición generalmente normativa, que carece de un marco teórico referencial para la formulación de políticas de desarrollo económico (Monteiro da Costa, 1995: 11). Por ello en esta investigación se utiliza la movilidad sustentable no como referente teórico, sino como eje discursivo de un desarrollo integral.

En este sentido, se generan políticas y demandas en torno a éste, desde la Municipalidad y desde la ciudadanía. Las prácticas sustentables desde el municipio, como se ha dicho, responden al modelo de gobernanza. Mientras que las de la ciudadanía surgen, sobre todo, de corrientes globales que visibilizan esta problemática.

Es así que se visibiliza en primer lugar los problemas relacionados con el ambiente, para luego demandar respeto, resaltando su estado de vulnerabilidad. A lo largo del este estudio se han presentado datos que reflejan esta realidad.

Respecto a accidentes de tránsito no sorprende que la mayoría de las víctimas mortales sean peatones y ciclistas. Los casos de Hugo Ortiz y Pablo Lazarinni, ciclistas atropellados mencionados en el capítulo IV, son dos ejemplos de los muchos casos de muerte por irrespeto no sólo al derecho de circular sino a la vida. Y aunque las leyes protegen a los actores vulnerables los casos de impunidad, permiten que siga este círculo vicioso. Además se han logrado evidenciar varios factores que propician los “accidentes”. Uno de ellos es la infraestructura urbana. Vasconcellos asegura que la estructura física de la ciudad predispone a que estos acontecimientos violentos tengan lugar (Vasconcellos, 1996: 211).

Sin embargo, además de ser un problema de infraestructura, es sobre todo, de conducta, de relaciones de poder, las mismas que se evidencian en una constante falta

de respeto a la ley y al derecho del otro, especialmente del más vulnerable. Convirtiéndose en una práctica cultural, legitimada históricamente desde los sectores sociales con poder económico y político.

Además el estado de vulnerabilidad de los peatones y ciclistas se intensifica frente al crecimiento del sistema de transporte motorizado y sus problemas de ocupación de espacio y de contaminación. Pues son los ciudadanos que se movilizan a pie o en bicicleta, quienes se ven directamente afectados por los efectos de este fenómeno.

Los automotores, quienes invaden los lugares que privilegian al uso peatonal, como aceras, pasos de cebra, paradas de buses, etc. sobre ocupan el espacio de la ciudad. El parque automotor en general ocupa el 80% del espacio vial de la ciudad y es responsable de 75% del ruido y del 80% de la contaminación del aire<sup>64</sup>.

En el PMT (2002), se hacía referencia a una relación 20- 80 con relación al uso del transporte. Es decir, el 20% de la población se movilizaba en transporte privado y el 80% en transporte público. Pero esta tendencia está cambiando vertiginosamente, situando la relación en 36- 64 (PMM, 2009: 22) es decir, el uso del automóvil es cada vez mayor y por lo tanto también sus efectos.

A partir de los documentos y actividades de las organizaciones, se ha observado como éstas han demandado políticas que desincentiven el uso del automóvil. Pico y placa y el plan de estacionamiento zona azul, principalmente, han sido dos medidas puntuales que el Municipio ha implementado con resultados evidentes a corto plazo.

Sin embargo, Pico y placa, a pesar de ser una medida que responde a estos fines, no logra solucionar el tema desde su raíz. La gestión actual (2009-2010) puso en debate varios temas relacionados a solucionar y desincentivar el crecimiento del parque automotor. Se proponían tasas al transporte privado y la focalización del subsidio a la gasolina, entre los más importantes. Pero las críticas de varios sectores a través de los medios de comunicación no se hicieron esperar, presionando al Gobierno local a desistir de estos planteamientos.

El discurso desde la movilidad sustentable no siempre es atractivo para la opinión pública y para gran parte de la ciudadanía. La promoción de pico y placa en los medios, por ejemplo, a pesar de estar bajo la política de restricción del uso del automóvil, fue presentado como una medida que reduce el problema del tráfico en

---

<sup>64</sup> Datos proporcionados por la Asociación de peatones de Quito

Quito. Es decir, el énfasis de la campaña estuvo en la facilidad para circular, aumento de la velocidad y menos tiempo de traslado. Dejando en segundo plano otros beneficios como la reducción de los accidentes de tránsito, la contaminación ambiental y sobre todo el uso racional del automóvil.

Aunque está escrito en los planes, y documentos municipales, la movilidad sustentable no ha sido una política central del Gobierno local. Si bien es cierto, existe un interés de su parte y por ello han financiado la implementación de varios proyectos propuestos por las organizaciones ciudadanas como el Ciclopaseo, Pico y placa, y la ordenanza número 2152<sup>65</sup>; son proyectos puntuales que de cierta manera caracterizan a las metrópolis desarrolladas y a las ciudades vanguardistas del mundo.

Iniciativas ciudadanas como la semana de la movilidad, el día sin carro, Peatónman, entre otras actividades y proyectos que proponen la posibilidad de una ciudad: incluyente, amigable y humana, ciertamente han recibido apoyo municipal. Pero su impacto podría ser mayor si existiera la voluntad política de articular las acciones a un proyecto de ciudad. Por ejemplo, el día sin carro en ciudades como Bogotá, es una restricción obligatoria, que es parte de una crítica al consumo del automóvil y a sus efectos en el ambiente.

En Quito ésta es una medida voluntaria, que busca generar un nivel de conciencia en la ciudadanía, sobre el problema. Sin embargo, este planteamiento se ha convertido en una utopía. No se puede esperar una acción voluntaria de estas características, en un medio social que no respeta aún las leyes básicas de tránsito.

Esta conducta de la ciudadanía con respecto a la sustentabilidad, es resultado de procesos históricos, estructurales. Gran parte de la población todavía no es consciente de los efectos perversos y los riesgos que este modelo, *pro automóvil* genera, detrás de la promoción del confort, el estatus, y el desarrollo, que simboliza. Y es en este sentido que se destaca el trabajo de las organizaciones ciudadanas, en la promoción de un nuevo modelo de ciudad y por su intento de cambiar la mentalidad de la población.

Por otro lado, la movilidad al ser un tema político, visible y cotidiano, da lugar a múltiples intereses. Ello ha dado lugar a tensiones entre las distintas organizaciones y el Municipio por el reconocimiento público de sus actividades y proyectos, ya que éstos

---

<sup>65</sup> Prohíbe estacionarse “en las aceras, parterres y paradas oficiales de buses de la ciudad” (Ordenanza 2152, 1981, Art. 1)



(los proyectos) se han convertido, en algunos casos, en vitrina política de los actores. En este sentido, las críticas desde las organizaciones con relación al Municipio, son que éste reconozca sus acciones y respete la autonomía de sus proyectos, pues de lo contrario, no se entiende que exista una contraparte desde la ciudadanía en la construcción de los procesos.

Así mismo existen tensiones internas entre las organizaciones, pues en algunas sus representantes consideran legítimo participar en los procesos políticos de la ciudad, mientras que otras, critican que se use los proyectos elaborados colectivamente para visibilizar a ciertos actores, con fines políticos.

La autonomía de estas organizaciones también ha dado lugar a casos de corrupción y abuso de poder, en donde los afectados especialmente cuestionan la figura de fundación con relación al manejo de fondos públicos por un lado, y por su forma trabajo colectivo, por otro.

Sin embargo, aunque estos conflictos afectan la relación de los actores, han dado lugar a la diversificación de acciones. Nuevos proyectos que retoman temas como el género, la apropiación del espacio de la ciudad, el activismo, etc. están logrando incorporar otros debates sobre la movilidad y formas de practicarla. Resultando en un enriquecimiento de los procesos que construyen la movilidad sustentable en Quito.

El Ciclopaseo, el viernes de pedales, los talleres de Todas en bici, la Carishina Race, el Alicat urbano, las Ciclovías, Peatonman, Radio Peatón, la semana de la movilidad, el día sin carro, son proyectos que se han implementado gracias al trabajo de ciudadanos organizados que soñaron con una ciudad y una movilidad diferente. Y aunque entre ellas se presentan conflictos políticos, relaciones de poder, etc. es innegable, que su aporte a la ciudad, en este sentido, ha sido de vital importancia.

## BIBLIOGRAFIA

Arias, César (2008). “La Experiencia del Ecuador”. Ponencia presentada en el Taller Internacional sobre Sistemas de Transporte Masivo por Bus (BRT) en Santiago, Chile.

Abba, Artemio (2005). *Nuevas lógicas de centralidad urbana en el siglo XXI. Área Metropolitana de Buenos Aires*, Documento de trabajo. Buenos Aires: CIHaM- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

Aguilar, Paúl, Guillermo Bustos, Ana María Gotschel, Eduardo Kingman, Milton Luna, Pablo Ospina, Juan Fernando Pérez, Galo Ramón Valarezo, Guadalupe Soasti y Rosmarie Terán (1992). *Enfoques y estudios históricos: Quito a través de la historia*. Quito: TRAMA.

Aguirre, Consuelo (2003). “Quito fue paraíso para ciclistas por 4 horas”. El universo, abril 28, Sección El País.

Aguirre, Santiago (2004). “Marcador vial: carros seis peatones uno”. Periódico institucional de Biciacción, edición 6, Septiembre.

Aguirre, Santiago (2005). “70 km de ciclovías para Quito: una realidad posible en dos años”. Periódico institucional de Biciacción, edición 15, Junio.

Andrade Marín, Luciano (1938). “La urbanización de Quito en cuatro siglos”. En *Quito a través de los siglos*, Eliecer Enriquez (Comp): 223-247. Quito: Imprenta Municipal.

Arguello et. al. (2004) *Introducción al desarrollo local sustentable*. Quito: Camaren.

Asociación de Peatones (2008). *Orgullosos Peatones*. Quito: Asociación de Peatones.

Barrera, Augusto (2010). "Hacia un nuevo modelo de movilidad en el DMQ". Presentación entregada por la Secretaría de Movilidad en Quito, Ecuador.

Borja, Jordi (2003). "La ciudad es el espacio público". En *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Patricia Ramírez (Coord.): 59-88. México: FLACSO.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). *Local y global, La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Santillana Taurus.

Carmona, Marisa (2005) "Globalización y cambios conceptuales en el desarrollo urbano. Viejas contradicciones y nuevos paradigmas" En *Globalización y grandes proyectos urbanos: la respuesta de 25 ciudades*. Marisa Carmona ed. Buenos Aires: Infinito, 28-46

Carrión, Fernando (Coord.) (1988). *Investigación urbana en el área andina*. Quito: CIUDAD- IFEA.

----- (1993). "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana" .*PGU. Serie Gestión Urbana 2.Ciudad y violencias en América Latina*: 5-22.

----- (2003). "Centros históricos y pobreza en América Latina". [versión electrónica] Vista 23 febrero 2010 en [http://www.flacso.org.ec/docs/fc\\_centrohisto.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/fc_centrohisto.pdf)

----- (2008). "¿Accidentalidad vial o violencia urbana?". *Boletín Ciudad Segura 23.Seguridad Ciudadana y Transporte Urbano*: 1.

Carrión M., Fernando y Lisa Hanley (Eds.) (2005). *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Chauvin, Juan Pablo (2007). *Conflictos y Gobierno local: el caso del transporte urbano en Quito*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, Abya-Yala.

Ciclópolis (2009). “Y ahora quién podrá ayudarnos”. Boletín 112, Junio 24.

Ciclópolis (2010). “La bicicleta mueve a la ciudad” Publicación 02, Julio. Quito: Ciclópolis.

Comité consultivo del IDH para Bogotá (2006). *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan Maestro de Movilidad y estacionamientos*. Bogotá: El Malpensante.

Consejo Científico del CLAD (s/a). La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. [Versión electrónica]

Coulomb, René (2006). “Manejo y Gestión de Centros Históricos”. Conferencias de los Encuentros Internacionales II y III. La Habana Vieja, 2003 y 2004 en La Habana, Cuba.

Cuervo, Luis Mauricio (2002). *La ciudad, hábitat de diversidad y complejidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Demoraes, Florent (2005). *Movilidad, elementos esenciales y riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; Dirección Metropolitana de Planificación Territorial; Institut de Recherche pour le Développement.

De Mattos, Carlos (2000) “Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia” En Revista de Estudios Regionales N° 58, 15-36 Instituto de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile.

De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI.

Dematteis, Giuseppe (1996). “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”. En *La ciudad dispersa*, Urbanitats, 4. [Versión electrónica]

Descalzi, Ricardo (1978). *La Real Audiencia de Quito Claustro en los Andes*. Barcelona: IG Seis Barral Hnos: SA.

Dután, Hugo (2003) “Construcción del conocimiento como estrategia de desarrollo: los aportes del conocimiento y saberes tácitos”. En. *Gestión de redes territoriales para el desarrollo sustentable*. José Astudillo et.al Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA.

El Comercio (2010). “Cerrar el Ciclopaseo sería un retroceso”. Sección Tránsito, 3 marzo 2010.

El Comercio (2010). “Multa de 12 USD por no usar el puente peatonal”. Sección Quito, 27 mayo 2010.

El Comercio (2010). “La competencia de las carishinas es hoy”. Sección Quito, 23 julio 2010.

El Comercio (2010). “El tráfico de Quito es un desafío para todos”. Sección Siete Días, 1 marzo 2010.

El Comercio (2008). “El norte de Quito es anti peatón”. Sección Quito, 18 agosto 2008.

El Universo (2005). “Quito gana premio a ciudad saludable por los Ciclopaseos”. Sección El país, 11 julio 2005.

Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas Gerencia de Gestión de la Movilidad (EMMOP) (2008). “Municipio y Policía Nacional Retiran Vehículos Mal Estacionados”. Boletín de Prensa N.º 90, viernes 14 de Noviembre de 2008.

Escobar, Arturo (1996) *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma

Gallegos, Karina (s/f) “Ver la ciudad para sentirla. Cambios culturales y movilidad en Quito”, Asociación de Peatones. Visita 10 de mayo 2010 en [http://www.peatones.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=138:ver-la-ciudad-para-sentirla-cambios-culturales-y-movilidad-en-quito&catid=61:articulos-de-interes&Itemid=83](http://www.peatones.org/index.php?option=com_content&view=article&id=138:ver-la-ciudad-para-sentirla-cambios-culturales-y-movilidad-en-quito&catid=61:articulos-de-interes&Itemid=83)

Goetschel, Ana María (1992). “Hegemonía y Sociedad (Quito: 1930-1950)”. En *Ciudades de los Andes: visión histórica y contemporánea*. Eduardo Kingman (Comp.) Quito: CIUDAD.

----- (2007). *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas Quito en la primera mitad del siglo XX*. Quito: FLACSO; Abya Yala.

Guayasamín, Handel (s/f) “La Restricción a la circulación vehicular privada, resuelve el problema de la movilidad en Quito?”, Asociación de peatones. Visita 10 de mayo 2010 en [http://www.peatones.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=120:la-restriccion-a-la-circulacion-vehicular-privada-resuelve-el-problema-de-la-movilidad-en-quito-&catid=61:articulos-de-interes&Itemid=83](http://www.peatones.org/index.php?option=com_content&view=article&id=120:la-restriccion-a-la-circulacion-vehicular-privada-resuelve-el-problema-de-la-movilidad-en-quito-&catid=61:articulos-de-interes&Itemid=83)

Hoy (1991). “Los alcaldes de Quito”. Sección Ecuador, 7 junio 1991.

Hoy (2001). “Quito encuentra socios en sector privado”. Blanco y Negro, 16 febrero 2001.

Hoy (2003). “Moncayo registra el 53% de popularidad”. Sección Ecuador, 16 septiembre 2003.

Hoy (2005). “En el día sin carros apague su auto y salga a caminar”. Sección Ecuador, 22 septiembre 2005.

Hoy (2008). “[Mariscal: cambio genera escepticismo](#)”. Sección Ecuador, 18 junio 2008.

Hoy (2008). “La Ciclo Q reubicada por obra en la Av. Amazonas”. Sección Ecuador, 23 julio 2008.

Hoy (2010). “Pico y placa iniciaría en marzo, indicó Augusto Barrera”. Sección Ecuador, 11 enero 2010.

Jacobs, Michael (1991) *La economía verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Barcelona: ICARIA: FUHEM

Kingman, Eduardo (2003). “Discurso y relaciones de poder en la primera mitad del siglo XX”. Tesis doctoral, Universitat Rovira I Virgili.

Kingman, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO- Sede Ecuador.

Lizárraga, Carmen (2006). Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI. Economía, Sociedad y Territorio, vol. VI N° 22 [Versión electrónica].

Méndez de Herrera, Genoveva (1991). *Transporte urbano en Quito: análisis de la problemática y alternativas de mejoramiento*. Quito: Instituto de Investigaciones Económicas, CONUEP, Universidad Central.

Miralles- Guasch, Carme (2002). *Ciudad y transporte: el binomio imperfecto*. Barcelona: Ariel.

Moller, Rolf (2006). *Transporte Urbano y desarrollo sostenible en América Latina: el ejemplo de Santiago de Cali, Colombia*. Cali: Universidad del Valle.

Monteiro da Costa (1995). *Amazônia: desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade de recursos naturais*. Belém: Universidad Federal do Pará.

Montezuma, Ricardo, (2005). “El derecho a la vida en la movilidad urbana y el espacio público en América latina: La necesidad de un reequilibrio entre los subsistemas motorizado y no motorizado”. En *Intersecciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, Jaime Erazo (Ed.): 293-300. Quito: FLACSO.

Montezuma, Ricardo (Ed.) (2000). *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*. Bogotá: Veeduría Distrital.

Moreano, Alejandro (2009) “Apología del peatón” el Mercurio. 20 de Agosto. Visita el 30 de Julio del 2010 en [http://www.mercuriomanta.com/?option=com\\_content&view=article&id=951:apologia-del-peaton-alejandro-moreano-agosto-2009-&catid=11:editoriales&fontstyle=f-larger](http://www.mercuriomanta.com/?option=com_content&view=article&id=951:apologia-del-peaton-alejandro-moreano-agosto-2009-&catid=11:editoriales&fontstyle=f-larger)

Morrison, Allen (2006). “Los Tranvías de Quito Ecuador”. Visita 29 de mayo 2010 en <http://www.tramz.com/ec/q/qs.html>

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2009). *13 informe de seguridad ciudadana*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Observatorio de Seguridad Ciudadana.

Naciones Unidas Consejo Económico y Social (2010) *Estudio sobre la necesidad de reconocer y respetar los derechos de la Madre Tierra*. Nueva York: ONU Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E.C.19.2010.4%20ES.pdf>

Noroña, Catalina (2009). *De la Bicicleta a la Utopía: la construcción de organizaciones sociales ambientales desde las propuestas de transporte alternativo en la ciudad de Quito, caso de estudio: Biciacción y Quito Para Todos*. Tesis previa para la obtención de maestría a en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales, FLACSO- sede Ecuador.

Núñez, Hidalgo (2005). “Gestión Pública de los Sistemas de Transporte Colectivo en el Ecuador”. Ponencia presentada en el dialogo regional en transporte urbano Región Andina en Quito, Ecuador.



Organización Mundial de la Salud (OMS) (2009). *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial: es hora de pasar a la acción*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Ortiz Crespo, Alfonso (2007). *Damero*. Quito: FONSAL

Ospina Bozzi, Sonia (2000) “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 - 27.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO- Sede México.

Pacheco, Luis (2008). *Quito, los cincuenta*. Quito: Don Bosco.

Peñaloza, Enrique (2005). *Cómo construir mejores ciudades*. Bogotá: Cátedra, Universidad EAFIT.

Pérez, Edmundo (2002) “La relación entre ciudad y medio ambiente”, en *La ciudad, hábitat de diversidad y complejidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 288-299.

Portes, Alejandro; Kincaid, Douglas (1994) “Sociología y desarrollo en los años 90: desafíos críticos y tendencias empíricas”. En *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*. Julio Echeverría ed. Quito: Editores Unidos Nariz del Diablo.

Quito para todos (2007). *Soluciones de transporte sustentable para Quito: modelo estratégico*. Quito: Colectivo Quito para Todos.

Quito Turismo (Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico)

(2010). “La Ciclo-Q está en marcha”. Visita 5 de Julio 2010 en [http://www.quito.com.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=171&Itemid=341](http://www.quito.com.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=171&Itemid=341)

Rist, Gilbert (2002) *El desarrollo: Historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.

Robles, Marco (2009). “Hacia una movilidad sustentable en Quito: el potencial de la bicicleta como medio de transporte alternativo”. *Reverdeciendo las políticas*. Quito: Grupo Faro.

Salvador Lara, Jorge (2009). *Historia de Quito Luz de América: bicentenario del 10 de agosto de 1809*. Quito: FONSA.

Secretaría de Movilidad (2010). “Regulación Vehicular en la zona Urbana de la Ciudad de Quito”. Presentación entregada por la secretaria de movilidad del DMQ.

Ultimas Noticias. (2005a). “El día sin carros no engranó ayer”. Sección Ciudad, 23 septiembre 2005.

Ultimas Noticias. (2005b). “Día de transporte de Ganado”. Sección Opinión, 23 septiembre 2005.

Vallejo, René (2008). “Quito: capitalidad y centralidades”. En Revista *Centro-h*, N.º 2: 47-54.

Vasconcellos, Eduardo (1996). *Transporte Urbano nos países em desenvolvimento: reflexoes e propostas*. Sao Paulo: Editoras Unidas.

Vásconez, Mario (Coord.) (1997). *Breve historia de los servicios en la ciudad de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.

Vásconez, Mario (1990). “El transporte colectivo en Quito”, En *Urbanización y Políticas en el Ecuador. Tomo III. Vol. IV*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Veintimilla Salcedo, Federico (1978). *Sixto Durán Ballen: enjuiciamiento de su obra*. Quito: Ecuador.

### **Documentos**

Gaceta municipal (1914) N.º 43

Gaceta municipal (1914) N.º 45

Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad vial, 2008

Ordenanza 247, 2008

Ordenanza 055, 2001

Ordenanza 2152, 1981

Ordenanza 2925, 1992

Ordenanza 1784, 1976

Ordenanza 3087, 1994

Ordenanza 034, 2000

Ordenanza 076, 2002

Ordenanza 213, 2007

Ordenanza 3074, 2002

Ordenanza 251, 2008

Pacto por la Movilidad 2007, documento preparado por la Dirección Metropolitana de Transporte y vialidad, la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte y la CORPAIRE, septiembre 17.

Plan Maestro de Transporte (2002)

Plan Maestro de Movilidad (2009-2025)

Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013

### **Páginas web**

<http://www.quitoparatodos.org>

<http://www.biciaccion.org>

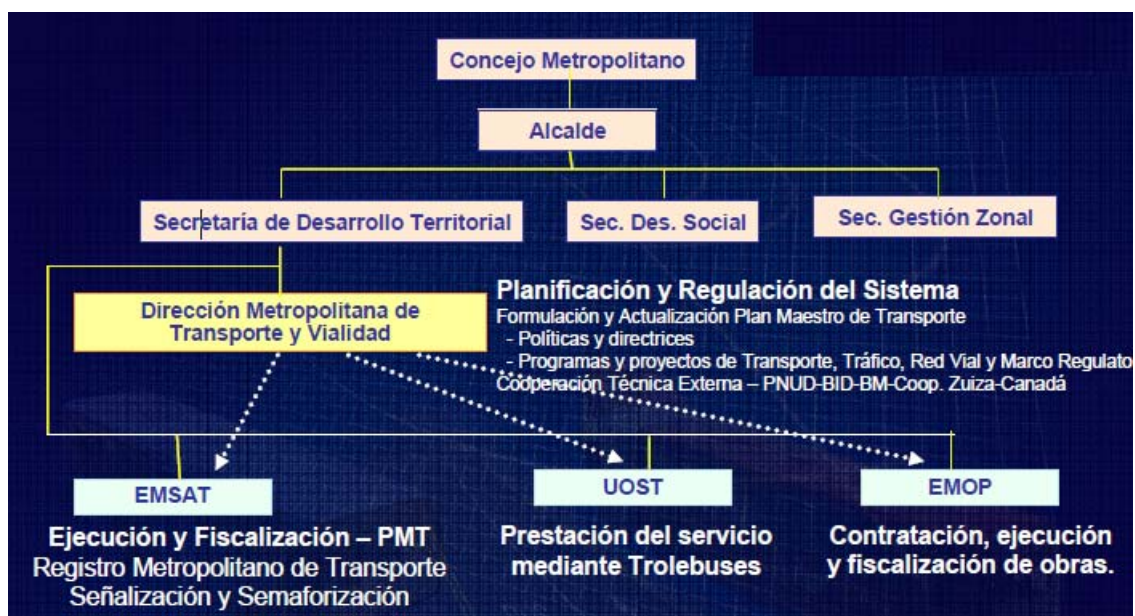
<http://www.ciclopolis.ec>

<http://www.accionecologica.org/urbano-proceso>

## ANEXOS

### Anexo 1. La gestión pública de transporte colectivo en Quito

Fuente.- Núñez, 2005: s/p



### Anexo 2: Evolución de las entidades municipales.

Fuente.- Elaboración propia apoyada en el PMT 2002 y varias entrevistas a funcionarios municipales

Año	entidad creada	funciones	estado actual
1983	Empresa Municipal de Transporte (EMT)	“responsable de la organización, administración y operación del terminal terrestre, locales de estacionamiento y la operación de una flota de buses de propiedad municipal” (PMT, 2002: 29).	Liquidada por quiebre económico
1991	Unidad de Estudios de Transporte (UET)	Cuyo objetivo fue “buscar nuevas alternativas para solucionar los problemas de transporte en la ciudad” (PMT,	Que se sería parte de la UPGT después de aprobada la Ley de Régimen para el

		2002: 29).	Distrito Metropolitano
1993	<b>Se aprueba la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano</b>		
1995	Unidad de Planificación y Gestión del Transporte. UPGT	Encargada de “la formulación y ejecución de los proyectos de transporte, gerencia del sistema de tráfico (semaforización, señalización, estacionamientos, circulación vehicular), emisión de permisos de operación, normar y fiscalizar el sistema de transporte” (PMT, 2002: 30).	Durante la alcaldía de Paco Moncayo se reorganizan estas entidades a través de la creación de la Dirección Metropolitana de transporte y vialidad, la EMSAT y la EMOP
1998	Coordinación General de Transporte Metropolitano de Quito	Su objetivo fue “establecer, mantener y dirigir una política coherente entre las distintas unidades técnicas y operativos del transporte” (PMT, 2002: 30).	
2001	Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte EMSAT	“se encarga de gestionar, coordinar, administrar, ejecutar y fiscalizar todo lo relacionado con el Sistema de Transporte del Distrito Metropolitano de Quito, que comprende el tráfico, el transporte, la red vial y el equipamiento” (PMT, 2002: 76).	Desaparece en el 2008 y sus funciones son asumidas por la EMMOP
	Empresa Municipal de Obras Públicas EMOP	Entidad ejecutora de las obras públicas del DMQ	Se fusiona en el 2008 para ser parte de la EMMOP
2002	la Dirección Metropolitana de Transporte y	“encargado de planificar y formular las políticas y la normatividad del sistema de	Desaparece en el 2008 con la creación de la EMMOP

	Vialidad como ente del Gobierno municipal	transporte en el Distrito” (PMT, 2002: 77)	(Ordenanza 3074)
2008	Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas EMMOP	Administrar, planificar, gestionar, coordinar, regular ejecutar y fiscalizar todo lo relacionado con el sistema de movilidad y obras públicas de DMQ (ver Ordenanza 251)	Vigente en la actualidad (año 2010)
2009	Secretaría de Movilidad	Ente gestor y coordinador de la movilidad en el DMQ.	Vigente en la actualidad (año 2010)

### Anexo 3: Ruta Trolebús

Fuente.- Arias, 2008: s/p





## Anexo 4: afiche del primer Ciclopaseo de Quito con ruta e información




### Recomendaciones para montar bicicleta:

Ciclistas y peatones son los más vulnerables en la vía pública. Si se observan ciertas recomendaciones, tu circulación puede resultar segura y satisfactoria.

- Nunca irrumpas sorpresivamente en el camino de los vehículos motorizados.
- Usa casco.
- Un ciclista es respetado en la medida que es prudente.
- Maneja concentrado y mantén tu bicicleta en buen estado.
- Usa luz y/o chaleco reflector en la noche.
- Utiliza calles poco transitadas. Traza tus propias rutas.
- Actúa y compórtate como conductor de un vehículo más.
- Serás respetado en la medida que respetes las normas del tránsito.

**Mayor información:**  
**DIRECCIÓN METROPOLITANA DE SALUD**  
 Jorge Washington y Amazonas Telfs.: 250 7179 / 250 7177  
**BICIACIÓN**  
 Alejandro de Valdez N24-33 y La Gasca Telfs.: 252 9287 / 254 7516

**CONVOCAN:**  
 Fedenaligas - Cooperativas Solidaridad - Club Correcaminos - Ciudad - Acción Ecológica.

[www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)  
[www.cicloviasquito.org](http://www.cicloviasquito.org)  
[ciclopaseos@cicloviasquito.org](mailto:ciclopaseos@cicloviasquito.org)





# VAMOS AL CENTRO EN BICI

**Únete al ciclopaseo y respira aire puro**  
**Domingo 27 de abril de 09h00 a 13h00**  
 Recorre las principales avenidas del sur, centro y norte de Quito.  
 Habrá malabures, teatro, títeres, etc.

---

### El ciclopaseo

Es la actividad recreativa no motorizada (ciclismo, caminata, paseo a pie) que se realiza a lo largo de una ruta establecida (ver mapa). Incluye habilitar un carril exclusivo en algunas avenidas y calles de la ciudad que garantizan la seguridad (ciclistas y peatones). Conectan sitios de gran afluencia popular: Parque La Carolina, Centro Histórico y la Tribuna del Sur, los cuales atraviesan otros sitios de interés como parques, centros culturales, ferias de arte, etc.

Son 10 km. de vías exclusivas para circular libre y seguro por 4 horas seguidas. El ciclopaseo es un espacio para el disfrute, el encuentro, la recreación y el reconocimiento de la ciudad por parte de los ciudadanos.

**A lo largo de la ruta se realizarán 3 eventos en:**

- Amazonas y Veintimilla.
- Plaza de Santo Domingo.
- Tribuna del Sur (Atahualpa).

**Habrán 4 Centros de Servicios:**

- Cruz del Papa.
- Veintimilla y Amazonas.
- Plaza Santo Domingo.
- Tribuna del Sur.

Aquí encontrarás: promoción de salud, auxilio mecánico, agua, información sobre la ruta, y recomendaciones para el uso del ciclopaseo. Adicionalmente habrá socorristas móviles a lo largo de la ruta, dispuestos a auxiliar en caso de accidentes, y una ambulancia en cada extremo del ciclopaseo.

### La bicicleta

Contribuye al cuidado del ambiente y la "humanización" de la ciudad por disminuir los índices de contaminación (gases y ruido), y por la disminución significativa de accidentes de tránsito. La bicicleta implica un uso más democrático del espacio urbano, pues cada persona ocupa únicamente el espacio que necesita, y no desborda calles, avenidas y estacionamientos con pesadas máquinas contaminantes que atentan contra la vida y la salud de sus vecinos y conciudadanos.

La bicicleta también es salud. Ejercita tus músculos, tu corazón y tus pulmones, y al mismo tiempo te transporta.

**SI LA BICICLETA ES TAN BUENA OPCIÓN PARA LA CIUDAD ¿QUÉ HACE FALTA PARA MASIFICAR SU USO?**

Lamentablemente existen muchos factores que atentan la utilización masiva de la bicicleta como medio de transporte:

- Excesivo número de autos y buses circulando y contaminando la ciudad.
- Falta de espacios de libre circulación para ciclovehículos.
- Falta de respeto por parte de los choferes del "IMOSFRE" (Imperio Motorizado Sin Freno).

Para promover el uso de la bicicleta y combatir los obstáculos que nos impiden utilizarla, les invitamos a participar por el Mes de la Salud, del Gran Ciclopaseo "VAMOS AL CENTRO EN BICI". Domingo 27 de abril, de 09h00 a 13h00.



The map shows a route starting at the Tribuna del Sur, passing through Epilachima, Parque de Chávez, and the 3 de Junio area. It then goes through the Centro Histórico, Venezuela, La Alameda, Luis Felipe Borja, El Ejido, Av. Patria, Veintimilla, Av. Amazonas, Parque La Carolina, and Cruz del Papa. The route is marked with a bicycle icon and includes various landmarks and icons representing different services and safety features.



## Anexo 5: Instituciones que han suscrito el Pacto por la movilidad

Acción ecológica

Automovil club del Ecuador ANETA

Biciacción

Cámara de Comercio de Quito

Cámara de transportistas del DMQ

Ciclópolis

Colectivo Ciudadano Quito para Todos

Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito CORPAIRE

Corporación de Salud Ambiental Vida para Quito

Frente de defensa del valle de los Chillos

Fundación Ecogestión

Fundación Natura

Fundación Esquel

Fundación Ecuador Sustentable

Gobierno Provincial de Pichincha

Instituto Nacional del Niño y la Familia INNFA

La casa del joven de Carcelén Bajo

La Kombi

Ministerio de Ambiente

Ministerio de Deportes

Ministerio de Educación

Ministerio de Inclusión Económica y Social

Ministerio de Minas y Petróleos

Ministerio de Turismo

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Organización

Radio Municipal

Radio Quito