

CONFLICTO Y GOBIERNO LOCAL

EL CASO DEL TRANSPORTE
URBANO EN QUITO

CONFLICTO Y GOBIERNO LOCAL

EL CASO DEL TRANSPORTE URBANO EN QUITO

JUAN PABLO CHAUVIN



2007

CONFLICTO Y GOBIERNO LOCAL
EL CASO DEL TRANSPORTE URBANO EN QUITO

Juan Pablo Chauvin

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: (593-2) 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Diseño y
Diagramación: Ediciones Abya-Yala

ISBN FLACSO: 978-9978-67-113-9

ISBN Abya-Yala: 978-9978-22-712-1

Impresión: Producciones Digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, noviembre 2007

Tesis presentada para la obtención del título de
Maestría en Políticas Públicas con Mención en Gestión del Desarrollo
Autor: Juan Pablo Chauvin
Asesor: Jorge H. Zalles

Para mis otras mamás:

*Rosita; amor, ejemplo, y sabiduría
y Violeta; amor, tesón, y alegría*

ÍNDICE GENERAL

Capítulo I

Introducción.....	15
Alcance de la investigación	16
Sobre la relevancia del caso estudiado	18
Sobre la problemática estudiada.....	20
Marco conceptual	33
Metodología, técnicas utilizadas, y estructura de este libro.....	54

Capítulo II

Historia del transporte urbano en Quito y sus conflictos.....	63
El servicio de transporte urbano hasta 1988	63
La administración municipal de Rodrigo Paz (1988-1992)	65
La Ley del Distrito Metropolitano.....	69
La primera administración municipal de Jamil Mahuad (1992-1996)...	71
El “Buserato”	83
La segunda administración municipal de Jamil Mahuad (1996-1998) ..	91
La administración municipal de Roque Sevilla (1998-2000)	94
La primera administración municipal de Paco Moncayo (2000-2004) ..	99
Sumario: Conflictos en una época de cambio	107

Capítulo III

Los actores del transporte urbano en Quito:

Interrelaciones y comportamiento conflictivo	115
Actores centrales, secundarios y marginales	115
Los transportistas urbanos y sus gremios	117
Los usuarios del transporte público	135
El Gobierno Nacional.....	148
La Municipalidad de Quito.....	162
Los Medios de Comunicación	174
Conflictos y alianzas: las interrelaciones vistas en conjunto	184

Capítulo IV**Regularidades y transformaciones de los conflictos**

del transporte urbano en Quito.....	201
Principales temas de conflicto	201
Estacionalidad de los conflictos.....	205
Estrategias y formas de enfocar el resultado del conflicto	208
Escalamiento de los conflictos	211
Sobre las condiciones que influyen en los conflictos y su escalamiento .	214
Desenlaces	220
Duración, escalamiento, y daño causado por los conflictos	223
Conflictos, estabilidad, y gobernabilidad democrática	229

Capítulo V

Conclusiones	235
Un cambio duradero	235
Conflictos, gobernabilidad democrática, y descentralización	242
Reflexiones finales	250

Bibliografía	253
---------------------------	------------

Anexo 1

Sistematización de los conflictos estudiados. Ficha Individual de Conflicto (ejemplo)	263
--	-----

Anexo 2

Variables cuantitativas y sus definiciones	267
--	-----

ÍNDICE DE TABLAS

Capítulo I

Tabla 1.A	Vertientes teóricas en el estudio del conflicto	35
Tabla 1.B	Matriz básica del análisis comparativo realizado.....	55

Capítulo III

Tabla 3. A	Actores de los conflictos del transporte público en Quito	116
Tabla 3.B	Elementos observados en el comportamiento conflictivo de los transportistas	123
Tabla 3.C	Elementos observados en el comportamiento conflictivo de los usuarios	138
Tabla 3.D	Elementos observados en el comportamiento conflictivo del Gobierno Nacional.....	150
Tabla 3.E	Elementos observados en el comportamiento conflictivo de la Municipalidad de Quito.....	167
Tabla 3.F	Elementos observados del comportamiento de la prensa en los conflictos estudiados	178

Capítulo IV

Tabla 4.A	Principales temas abordados en los conflictos	202
Tabla 4.B	Combinaciones de estrategias y formas de enfocar el resultado del conflicto.....	211
Tabla 4.C	Número de actores involucrados y de temas discutidos...	214
Tabla 4.D	Tipos de desenlaces de los conflictos	221
Tabla 4.E	Duración, escalamiento y daño causado por los conflictos.....	224
Tabla 4.F	Coeficientes de correlación.....	227

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo III

Gráfico 3.A	El modelo de interés dual.....	132
Gráfico 3.B	Tendencias en el posicionamiento de los medios de comunicación.....	181
Gráfico 3.C	Tendencias en la opinión de los actores recogida por los medios.....	182
Gráfico 3.D	Relaciones entre los actores centrales en los conflictos nacionales.....	185
Gráfico 3.E	Relaciones entre los actores centrales en los conflictos locales.....	190

Capítulo IV

Gráfico 4.A	Estacionalidad de los conflictos del transporte en Quito.....	206
Gráfico 4.B	Escalamiento de los conflictos del transporte en Quito ...	225

PRÓLOGO

Jorje H. Zalles

Es nueva en el Ecuador la búsqueda del manejo y de la resolución de los conflictos a través de la aplicación de los marcos teóricos y conceptuales que en este campo han sido desarrollados en las últimas tres décadas. Más nueva aún es la publicación, en nuestro medio, de obras de contenido profundo y gran validez analítica que exploran instancias concretas de tal búsqueda.

Satisface muy especialmente, en consecuencia, el que podamos disfrutar del libro *Conflicto y gobierno local: El caso del transporte urbano en Quito* de Juan Pablo Chauvin. En dicha obra, este brillante joven valor de las ciencias sociales analiza con encomiable rigor, y a partir de una profunda comprensión de la teoría de resolución de conflictos, el proceso a través del cual la intervención de la Municipalidad de Quito en los conflictos del transporte urbano en esa ciudad, a partir de 1995, dio como fruto lo que el autor describe como “un cambio duradero” que, al propender al buen manejo y a la resolución de dichos conflictos, contribuyó de manera significativa a la gobernabilidad de la ciudad.

El libro comienza con una presentación del alcance de la investigación, de la relevancia del caso estudiado y de la problemática analizada. Luego, Juan Pablo Chauvin hace una excelente exposición del marco conceptual, compuesto de varias vertientes, dentro del cual realiza su análisis. Aun el lector al que pudiese no resultar de particular interés el tema específico materia de dicho análisis podrá encontrar

* Catedrático de Resolución de Conflictos en la Universidad San Francisco de Quito y Miembro Asociado Permanente del Centro Weatherhead de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard.

placer y beneficio en centrar su atención en la presentación que el autor hace de dicho marco conceptual. Luego, en términos muy concretos, presenta una historia del transporte urbano en Quito que va desde la Alcaldía del Señor Rodrigo Paz (1988-1992) hasta la primera administración municipal del General Paco Moncayo (2000-2004). En esta historia, el autor teje, con gran habilidad, los diversos hilos que configuraron, con el tiempo, los severos conflictos que habrían de darse. Más adelante, identifica y analiza a los principales actores en dichos conflictos, y en el capítulo medular del libro analiza los conflictos en sí –sus temas, su estacionalidad, las estrategias elegidas por las partes en conflicto, el escalamiento de los conflictos, sus transformaciones.

Con absoluta solvencia teórica, gran dominio de los hechos y los detalles, claridad expositiva y riguroso orden conceptual, Juan Pablo Chauvin lleva al lector a una comprensión de los marcos teóricos dentro de los cuales ha realizado su análisis, y de cómo estos hacen factible el análisis, por demás esclarecedor, no solo de los conflictos específicos analizados, sino, en general, del conflicto social, la estabilidad y la gobernabilidad democrática. La posibilidad de extrapolar desde el análisis específico de los conflictos del transporte urbano en Quito hacia otros contextos de conflicto social, que está presente precisamente por el fino y preciso uso que el autor hace de su marco de referencia conceptual, brinda a la obra una importancia mucho mayor de la que tiene ya, por la intrínseca importancia del tema tratado.

A lo expuesto debe agregarse un reconocimiento del enorme valor que tiene el conjunto de elementos cuantitativos, ampliamente explicados, en los cuales el autor sustenta mucho de su análisis y muchas de sus conclusiones.

Con esta valiosa obra, que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, ha tenido el acierto de publicar, Juan Pablo Chauvin hace una excelente contribución a la reflexión, que tanta falta nos hace en todos los rincones del mundo y, en especial, en el Ecuador y en la región andina, sobre cómo podemos y debemos abordar los conflictos sociales, cuyos devastadores efectos están cada día más en evidencia.

Prof. Jorje H. Zalles

Universidad San Francisco de Quito

Septiembre de 2007

AGRADECIMIENTOS

Durante los casi cuatro años en los que se extendió la investigación que antecedió a este libro muchas fueron las personas que contribuyeron a su realización. Entre todas, hay una en particular sin cuyo apoyo esto no hubiese sido posible: mi esposa Vanesa. A su esmerado aporte profesional en la recolección de datos, procesamiento de información, análisis y edición de los textos; se sumó el sacrificio personal de tantas noches, fines de semana y feriados en los que estuve ausente. Para ella, mi agradecimiento y amor profundos.

En segundo lugar, quiero agradecer a Jorje H. Zalles, por su desinteresada y entusiasta asesoría durante esta investigación, y por su cálida amistad. Sus enseñanzas académicas, profesionales y personales han marcado buena parte de éste y muchos otros de mis trabajos, siendo para mi verdaderas lecciones de vida.

Mi reconocimiento va también para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Fondo de Solidaridad, por su auspicio al Programa de Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo, en el marco del cual se desarrolló la investigación. Particularmente, agradezco a Betty Espinosa, Santiago Ortiz, Lautaro Ojeda, Felipe Burbano de Lara, y Carlos Arcos, por su activo apoyo y orientación en distintos momentos este proyecto; y a Guillaume Fontaine, quien me sugirió casualmente el caso del transporte urbano de Quito.

Quiero agradecer también a los distintos académicos e informantes que colaboraron directamente con el proceso investigativo, e intercambiaron conmigo opiniones y elementos de análisis que me resultaron de suma utilidad; particularmente a Fernando Bustamante, con quien tengo una gran deuda intelectual que empecé a adquirir en mis años de universitario y sigue hasta hoy incrementándose.

Por último, en el plano personal, quiero expresar mi profundo agradecimiento a mis papás, Rigo y Noshy, y a mi hermano Viche. Su

gran apoyo y comprensión en este trabajo no fue distinto al que he recibido de ellos en todos los proyectos que he querido iniciar. Por su amor y respaldo, y sobre todo por su ejemplo, soy quien soy. Espero poder retribuir con mis acciones algo de lo mucho que he recibido. Para ellos y el resto de la familia y los amigos, de quienes me dejo ausentar por el trabajo, mi gratitud infinita.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

A inicios de la década de 1990 el servicio de transporte urbano en Quito era muy similar al del resto de ciudades ecuatorianas. Buses pequeños y viejos competían en las calles en busca de pasajeros, abriéndose paso forzosamente entre automóviles particulares, parando súbitamente en cualquier lugar para recoger o dejar clientes, o simplemente reduciendo la velocidad, sin llegar a detenerse, mientras que apresurados usuarios intentaban subir o bajar de los vehículos en movimiento. Las quejas de los ciudadanos sobre el maltrato recibido eran múltiples: no solo corrían riesgos en los abruptos abordajes y descensos de los autobuses, sino que viajaban hacinados, y durante períodos sumamente prolongados. Los gases contaminantes vertidos en las calles y los graves accidentes causados por fallas propias de la edad de los automotores, hacían que el panorama fuese aún más crítico.

Si bien algunos de estos problemas aún se mantienen, el panorama es, en la segunda mitad de la década de 2000, sumamente diferente. Tres grandes corredores exclusivos de transporte público operan en la ciudad con trolebuses y buses articulados. Estos cuentan con paradas claramente definidas, menores tiempos de traslado, y mejor trato al cliente. Los buses convencionales siguen operando en la ciudad, pero son ahora mucho más grandes, modernos, y seguros que los que se empleaban en 1990. En general, el transporte urbano de Quito es considerado el de mejor calidad en el Ecuador.

Los cambios se produjeron desde mediados de la década de 1990, cuando la Municipalidad de Quito asumió las competencias de planificación, regulación y coordinación de este servicio, y emprendió una serie de proyectos de mejora. La tarea no fue fácil: tuvo que hacer frente a múltiples intereses que se habían beneficiado del *statu quo* anterior, especialmente los de los gremios de los propietarios de buses de transporte urbano. Estas organizaciones basaban su poder en una gran influencia en las instituciones públicas que regulaban el negocio. Habían logrado así que las regulaciones y controles estatales fuesen

laxos, lo que les permitía mantener sus ganancias frecuentemente a costa de la calidad y la seguridad del servicio.

Este libro trata de los conflictos relacionados con este gran cambio, identificando y describiendo muchos de los elementos que nos permiten comprender mejor su dinámica y sus consecuencias. Pero no se agota allí. A partir del estudio de los enfrentamientos, explora algunas implicaciones relevantes para el debate sobre la descentralización y la gobernabilidad democrática. Habla entre otras cosas de la captura del Estado por parte de grupos corporativistas, de la representación de los intereses de las partes en las instituciones y las normas que rigen las disputas, de las diferencias sistémicas entre el nivel local y el nivel nacional de gobierno, y del rol de los medios de comunicación masiva y de la agenda pública en las decisiones políticas y económicas de los actores públicos y privados.

En suma, la invitación al lector no es únicamente para conocer los pormenores de un caso de estudio interesante. Es una invitación a reflexionar sobre algunos de los rasgos fundamentales de la estructura y el sistema político de la sociedad ecuatoriana, y las formas en las que, en contextos como éste, se pueden impulsar mejoras radicales tanto en servicios claves para el desarrollo económico y social; como en las condiciones generales de gobernabilidad democrática.

Alcance de la investigación

Empecemos haciendo algunas puntualizaciones sobre el alcance de este estudio. Las páginas siguientes se refieren a los conflictos en torno al servicio de transporte público en Quito en el período comprendido entre 1990 y 2004. La categoría “transporte público” es sumamente amplia, por lo que cabe aclarar que aquí solamente se hará referencia a lo que suele llamarse el transporte “masivo” de pasajeros, es decir, aquel que se brinda con buses, trolebuses, y busetas. Además, este trabajo se refiere al servicio brindado en el área urbana de Quito¹. Si bien el estudio de otros conflictos como los relacionados con los servicios de taxis y de transporte pesado hubiesen resultado interesantes, sobre todo para análisis comparativos, habrían ampliado demasiado el ámbito de la investigación y probablemente no hubiesen alterado las principales conclusiones de la misma.

Por otro lado, cabe hacer notar que además de albergar los conflictos que pertenecen estrictamente al ámbito local, Quito, por su condición de capital del país, ha sido frecuentemente escenario de muchos conflictos cuyos actores y reivindicaciones pertenecen mas bien al ámbito nacional. Puesto de otra forma, hay conflictos que suceden en la ciudad pero son “nacionales”. En esta categoría se incluyen, entre otros eventos, las reiteradas confrontaciones entre el gobierno nacional y los transportistas cuando éstos han buscado incrementos en las tarifas de transporte público; las protestas estudiantiles y gremiales cuando se ha concedido dichos incrementos; la oposición de los transportistas a que los estudiantes paguen tarifas diferenciadas; los reclamos de los gremios del transporte por los retrasos en pagos acordados; la resistencia de los transportistas a los repetidos incrementos de los precios de combustibles; el conflicto que enfrentó al gobierno nacional con los miembros del Consejo Nacional de Tránsito cuando el primero intentaba transferir las competencias del transporte a los municipios; y las presiones sobre el gobierno nacional por parte de los transportistas para que vete una reforma legal que incrementaba las multas a los infractores de tránsito.

Hasta que la Municipalidad de Quito decidió asumir las competencias relacionadas con el transporte urbano e iniciar proyectos para el mejoramiento del servicio, los conflictos mencionados en el párrafo anterior eran prácticamente los únicos que salían a la luz en torno al tema del transporte público. Pero cuando a inicios de la década de los 90 el cabildo quiteño entró en escena, surgieron otro tipo de conflictos, en los que el gobierno local se volvió contendor o autoridad reguladora. Dentro de esta segunda categoría se incluyen los reiterados intentos de los operadores de transporte de Quito por detener los controles municipales de emisiones contaminantes a los buses de transporte urbano; la férrea oposición de varios actores a la implementación del proyecto Trolebús² a mediados de la década de los 90; los esfuerzos de los transportistas por revertir el traspaso de la competencia sobre el transporte público a favor de la municipalidad; los conflictos del municipio con la Policía Nacional y el Consejo Nacional de Tránsito por los alcances y límites de las competencias de cada organismo; las confrontaciones relacionadas con la vida útil permitida para que las unidades de transporte público puedan operar en Quito; los disensos que han enfrentado a los trabajadores del sistema Trolebús con las autoridades

municipales al reclamar los primeros beneficios laborales; los enfrentamientos del municipio con la empresa operadora de la Ecovía a la que exigía que cumpla con sus obligaciones contractuales; la confrontación del municipio con las empresas que brindaban el servicio de alimentación del Trolebús; el conflicto que ha enfrentado a distintos grupos de accionistas de la empresa concesionaria de la Ecovía; el conflicto sobre el mecanismo legal para esta concesión; e incluso los reclamos de algunos barrios al municipio al que solicitaban mejoras en el servicio de transporte público.

En esta investigación se han estudiado las dos categorías de conflictos descritas, es decir, tanto los “conflictos nacionales” que se han desarrollado en Quito como los “conflictos locales”, haciendo énfasis en el surgimiento de los segundos y en el análisis de sus similitudes y diferencias con los primeros.

Sobre la relevancia del caso estudiado

Los conflictos del transporte urbano son un caso de estudio relevante desde varias perspectivas. En primer lugar, desde la teoría del conflicto y su resolución, llama poderosamente la atención el hecho de que, en torno a este servicio, hayan surgido durante décadas reiterados conflictos con distintos motivos y dimensiones; al punto que podríamos hablar de una conflictividad casi “permanente”³. Esto sugiere la existencia de un “conflicto estructural” (Sánchez-Parga 1995: 74) cuyos rasgos principales, como se intentará mostrar en el título siguiente, parecen relativamente claros. Más aún, la evidencia muestra que la Municipalidad de Quito fue capaz de alterar de manera directa y en plazos relativamente cortos algunas de las condiciones estructurales de este problema.

Por otro lado, el estudio de conflictos que tienen como actores protagónicos al gobierno (central o local) y a gremios con capacidad -históricamente demostrada- de bloquear las iniciativas de autoridades públicas y mantener sus privilegios a toda costa; resulta de interés también para los debate sobre la gobernabilidad democrática y la descentralización.

Cuando se habla de los problemas de gobernabilidad -un tema ampliamente tratado en la literatura contemporánea de las Ciencias Sociales- frecuentemente se menciona como síntomas de los mismos a

disturbios públicos u otros actos mediante los cuales actores poderosos logran entorpecer o incluso bloquear por completo la implementación de iniciativas gubernamentales (Coppedge 1996:28). Algunos de estos actores poderosos tienen una base social amplia y, en tal virtud, representan los puntos de vista y el sentir de un importante número de ciudadanos⁴. Otros grupos, sin embargo, no cuentan con tantos partidarios pero sí con un instrumento de coacción que los hace sumamente poderosos: la posibilidad de paralizar servicios públicos fundamentales como los de educación, salud o transporte. La probada efectividad de estos métodos -en términos de las aspiraciones de quienes los llevan a cabo- ha estado relacionada con la centralización del poder, que ha permitido que los gremios tengan un solo interlocutor -el gobierno nacional- hacia el cual orientar todas las reivindicaciones y medidas de presión.

El proceso descentralizador surge como una amenaza al poder de estos grupos de presión, en tanto colocaría muchas decisiones públicas en manos de un número creciente de gobiernos locales, lo que haría que los esfuerzos de dichos grupos deban orientarse en múltiples direcciones, perdiendo fuerza; y haciendo al mismo tiempo que las organizaciones gremiales del nivel nacional pierdan gradualmente su protagonismo. La descentralización representa entonces, para quienes ven a la gobernabilidad como uno de los problemas centrales de nuestro sistema político, la esperanza de un nuevo orden en el que el sector público, a través de los gobiernos locales, incremente su capacidad de llevar a la práctica sus iniciativas, es decir, de ejercer efectivamente el gobierno⁵.

Existe, en términos relativos, abundante literatura sobre la descentralización en el Ecuador. Sin embargo, no se ha puesto aún suficiente atención al hecho que, al descentralizar competencias y recursos, se da también una “descentralización de conflictos”. En múltiples situaciones conflictivas relativas a las competencias descentralizadas, el actor público fundamental deja de ser el gobierno nacional y cede su espacio al gobierno local que ha decidido asumir dichas competencias. La actuación de los funcionarios frente a esos conflictos y el desenlace de los mismos influirán significativamente en los logros que los gobiernos locales puedan alcanzar e incluso, desde una perspectiva más amplia, en el avance del proceso de descentralización. En este sentido,

el caso de los conflictos del transporte público en Quito resulta también de interés para los especialistas en gestión pública local.

Los problemas de calidad del servicio del transporte público en torno a los que giran estos conflictos les han sido y les siguen siendo comunes a prácticamente todas las ciudades medianas y grandes del Ecuador. Por décadas, la situación no ha mejorado en la mayor parte de estas ciudades, pero en Quito se han alcanzado avances innegables. Mientras en el ámbito nacional los conflictos en torno al transporte urbano -o, más precisamente, sus desenlaces- prácticamente han anulado toda posible mejora de la calidad del servicio, en Quito los grandes proyectos de transporte urbano han podido implementarse, y el servicio ha mejorado a todas luces. Carlos Arcos, a propósito de la inauguración del Sistema Trolebús en 1995, señalaba como “lecciones aprendidas” que: “1. Es posible hacer obras de interés colectivo aún en tiempos de crisis. Sí existen administradores eficientes (...)” y, “2. Es posible superar conflictos y especialmente anteponer el interés colectivo al de gremios y políticos mezquinos” (Arcos 1995). Esta constatación representa un interesante punto de partida, que tiene como continuación lógica las preguntas de cómo esto fue posible y qué implicaciones tuvo, tanto en la dinámica de los conflictos como en sus desenlaces.

Un último elemento que quiero destacar en relación a la relevancia del caso estudiado es la utilidad que tiene el análisis de estos conflictos para la reflexión sobre las principales estructuras y procesos de nuestra sociedad, en términos más generales. En un país tan fragmentado social y políticamente como el Ecuador, la conflictividad es casi una norma de interacción entre muchos de los diversos actores sociales, económicos y políticos⁶. Y, en buena medida, la sociedad ecuatoriana es el resultado de la “yuxtaposición, paralelismo y articulación” de estos conflictos (Carrión 1995a: 150). Como lo ha señalado Sánchez-Parga: “desde el enfoque de la conflictividad es posible abordar el poliedro de una sociedad y su régimen, desde las microfísicas sociales hasta sus instituciones políticas, pasando por los micro y macro procesos que la atraviesan” (Sánchez-Parga 1995: 14).

Sobre la problemática estudiada

El transporte en general es un servicio que tiene características económicas singulares que hacen de la planificación y administración

del mismo una tarea harto compleja y proclive a generar ineficiencias económicas y conflictos sociales y políticos. En el caso específico del transporte público en el Ecuador, y más aún en Quito, se presentan otras condiciones que agravan las que por lo general existen en todos los servicios de transporte del mundo, y que han configurado lo que muchos llaman “el problema del transporte en Quito” (Figuerola 1986: 62)⁷. A continuación se ensaya una descripción general de esta problemática y de cómo se ha configurado.

Rasgos económicos particulares del servicio de transporte

Habrà que partir diferenciando entre la planta fija, es decir, la infraestructura necesaria para brindar el servicio; y la planta móvil, esto es, los vehículos. La planta fija es generalmente muy costosa, de larga duración, y carente de usos alternativos. Esto explica que exista una tendencia hacia los monopolios y la provisión pública de la infraestructura de transporte. La planta móvil, por otro lado, tiene una estructura totalmente distinta. El costo de las unidades es relativamente pequeño, la vida útil de los vehículos es mucho menor que en el caso de la infraestructura, y existen múltiples usos alternativos para las unidades de transporte público. En consecuencia, el servicio de transporte es un negocio de alta competencia, y estas fuerzas competitivas están presentes incluso cuando la entrada de nuevos competidores se restringe legalmente (Thomson 1976: 41-48). La competencia crea la necesidad de mantener los costos de producción del servicio bajos, lo que frecuentemente lleva a las empresas operadoras de transporte a pasar por alto precauciones de seguridad y otros tipos de consideraciones relacionadas con la calidad del servicio, pues estas implican gastos adicionales (Ibíd.: 243).

Técnicamente hablando, si bien es aconsejable que el servicio sea brindado por operadoras privadas para aprovechar las bondades que traen los altos niveles de competencia en una economía de mercado, también es necesaria una regulación efectiva por parte de las autoridades públicas que prevengan los efectos nocivos de la competencia desmedida. Más aún, para un funcionamiento eficiente del servicio, la planificación de la planta fija, la planta móvil, y en general del uso del suelo deberían hacerse de forma coordinada (Ibíd.: 124). Sin embargo, no es extraño encontrar situaciones en las que, mientras la planifica-

ción del suelo y de la infraestructura del transporte público están en manos de organismos públicos, la planificación de la planta móvil está en manos de los transportistas privados, sin que medie un sistema efectivo de coordinación. En el caso del Ecuador no solo se carece de un sistema de este tipo sino que además no se ha podido implementar una regulación estatal mínima sobre el transporte público⁸.

Entorno legal

Para caracterizar con mayor precisión la problemática del transporte urbano en el Ecuador y en Quito, es indispensable referirse la normatividad que lo regula. En democracia, las normas y su aplicación son esenciales para que las correlaciones de poder provenientes de los ámbitos de la economía y de la sociedad, no impidan que el ámbito de la política se ponga en servicio del bien común (Burbano 1998: 5).

En el caso del transporte público ecuatoriano, existen evidencias suficientes para plantear que esta función no ha sido cumplida. Desde 1963, la norma básica que ha regido la planificación, regulación y control del transporte público en el Ecuador ha sido la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre. En la misma, y en sus sucesivas modificaciones, se ha otorgado competencias vagamente delimitadas a múltiples organismos, configurando lo que Fernando Carrión llamó un “sistema anárquico”, que ha hecho al transporte prácticamente “inmanejable” (Carrión 1994). En 1995, la distribución de funciones según esta Ley era, en términos muy generales, la siguiente:

El Consejo Nacional de Tránsito aparece como la máxima autoridad en el área que dicta las políticas generales a nivel nacional; el Consejo Provincial, como un organismo con jurisdicción local, encargado de ‘cumplir y hacer cumplir’ las disposiciones del Consejo Nacional, organizar y planificar las actividades de tránsito y transporte a nivel local y ‘presentar sugerencias para la elaboración de los proyectos de reglamentos’ (sus funciones son además administrativas, burocráticas y de capacitación). La Policía Nacional es el ente de planificación, ejecución y control, y los transportistas -con representación y enorme influencia en los dos consejos- brindan el ‘servicio’ como empresa privada. A todos ellos, se suma la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, concebida como un organismo del sector público, encargado de labores de planificación, ejecución y control y encargada de ‘ ejecu-

tar las políticas y directivas del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre'. Pero, además, de 'planificar la actividad de tránsito y transporte terrestre en escala nacional y ponerla en ejecución, previa autorización del Consejo Nacional de Tránsito' (Blanco y Negro: 09/07/95).

Un tema central en este ámbito es la conformación del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre - CNTTT⁹. En las instancias de dirección de dicho organismo, que es adscrito al Ministerio de Gobierno y Policía, los gremios del transporte tienen una participación decisiva. Un número significativo de los delegados, que son quienes toman las principales decisiones, representan directa o indirectamente sus intereses¹⁰. Por esta razón esta entidad se ha constituido en una suerte de juez y parte, y en la práctica no ha existido mayor regulación sobre las actividades de los transportistas privados. Así, el organismo concebido como una instancia técnica de gestión, ha quedado a merced de un sistema político en el que se imponen los grupos de interés más poderosos (Méndez 1991: 226).

Esta situación, como es de suponerse, ha sido vista como favorable por los transportistas quienes muy frecuentemente han mostrado una acérrima resistencia a todo lo que implique la presencia de una autoridad sobre la que ellos no ejerzan algún tipo de control. Sin embargo en Quito, con la aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano en 1993, y su entrada en plena vigencia en 1995, se facultó a la municipalidad para planificar, regular, y coordinar todo lo referente al transporte público "de forma exclusiva"; con lo que las reglas del juego cambiaron radicalmente.

Estructura productiva del servicio de transporte urbano en Ecuador

Otra dimensión del problema es la forma típica de organización y de operación de los transportistas en el Ecuador. Aunque nominalmente están organizados en cooperativas y empresas de transporte, en la práctica sus agrupaciones no son ni lo uno ni lo otro¹¹. En ambos casos se trata de conglomerados de propietarios de unidades de transporte, que utilizan estas denominaciones para poder operar legalmente, sin ceder la propiedad particular de sus vehículos (Ibíd.: 207). A

estas organizaciones, las autoridades pertinentes les encargan la operación de una o varias rutas. Con excepción de la capital ecuatoriana desde que el Municipio asumió la competencia, los controles sobre la forma en la que dichas rutas se administran han sido casi inexistentes (Carrión 2002).

En lo que se refiere a la operación del servicio, lo más frecuente ha sido utilizar el sistema de “destajo”, en el que los choferes y controladores a partir de un acuerdo -por lo general verbal- se hacen cargo del bus o la buseta a cambio de una fracción de los ingresos diarios consistente ya sea en el excedente sobre una base fijada por los propietarios del vehículo, o en un porcentaje de los ingresos totales de entre el 10% y el 20% (El Comercio: 28/02/01). Esto, combinado con el sistema de propiedad individual antes descrito, ha llevado a que sean comunes las frenéticas carreras entre las unidades de transporte público en su competencia por pasajeros, generando trágicos y recurrentes accidentes. Desde el punto de vista de quienes trabajan en las unidades de transporte -choferes y controladores- la situación es crítica. No solamente trabajan un promedio de 12 horas al día, deteniéndose tan solo para comer, sino que además tienen ingresos solo el día en que trabajan, y carecen de toda estabilidad laboral y seguridad social (Carrión 2002).

La formación de los choferes profesionales, únicos habilitados legalmente para conducir vehículos de transporte público, también dista de ser óptima. Está a cargo de escuelas de conducción que son controladas por los sindicatos cantonales y provinciales de choferes. Estas escuelas pueden, según la norma pertinente, emitir certificados de capacitación únicamente a las personas que hayan cumplido con asistir regularmente a un curso teórico y práctico de 2 años de duración (Blanco y Negro: 29/11/98). Han sido de conocimiento público múltiples irregularidades cometidas en torno a estos procesos, denunciadas incluso por los mismos gremios del transporte.

Una variable adicional a considerar tiene que ver con las características de los automotores utilizados para brindar el servicio de transporte público. Por lo general, se trata de unidades pequeñas y antiguas¹². Esto incrementa significativamente los costos de operación debido a las economías de escala. El costo promedio invertido en transportar un pasajero es mayor en el caso de los vehículos pequeños que en el de los grandes; y los gastos de mantenimiento, conforme ha seña-

lado el experto en transporte César Arias, se multiplican hasta por diez a partir del octavo año de circulación del vehículo (Figueroa 1985: 34).

Las formas de organización y operación aquí descritas han limitado significativamente la capacidad de los empresarios del transporte de generar utilidades atractivas y de acumular capital. Esto a su vez ha disminuido la posibilidad de que estos actores sean sujetos de crédito, lo que en consecuencia dificulta la renovación de su parque automotor, creándose un círculo vicioso. Incluso la cohesión de los gremios de transportistas se ha visto afectada por la diversidad de intereses y la competencia “desleal” entre los miembros de estas agrupaciones (Gamboa 2000: 6).

¿Negocio o servicio público?

Los transportistas han buscado una salida a esta situación no solo en el sacrificio de la calidad del servicio, sino también en la búsqueda constante de incrementos en las tarifas. Esto los ha confrontado con las autoridades públicas en tanto los precios del servicio están sujetos al control estatal. Y lo están porque lo que desde el punto de vista de los transportistas es un negocio -que en consecuencia está guiado por la lógica de la maximización de utilidades-, desde el punto de vista de los usuarios y de las normas vigentes es un servicio público¹³. Ello hace que este servicio sea visto por la gente como algo a lo que tiene derecho, que el Estado está llamado a proveer, y que además debe ser ofrecido a precios que nadie pueda encontrar excesivos, sin importar los costos de producción (Thomson 1976: 263). En consecuencia, el mecanismo de racionamiento por excelencia en las economías de mercado -el precio- no puede ser utilizado como tal.

Las autoridades nacionales se ven entonces frente a una situación harto compleja. Están llamadas, por un lado, a garantizar tarifas que sean aceptadas por sus electores y, por otro, a generar los incentivos suficientes para que los operadores privados brinden el servicio de forma sostenida. A lo dicho habría que añadir que el mismo principio de establecer una tarifa única a escala nacional es técnicamente deficiente, pues las longitudes de los recorridos en ciudades grandes y pequeñas son muy distintas; y en consecuencia los costos operativos del servicio varían; y lo más apropiado sería el establecimiento de tarifas diferenciadas según las características de cada localidad.

Las autoridades por lo general también están encargadas de regular la “vida útil” de los vehículos, es decir, el límite de antigüedad hasta el cual los vehículos pueden operar legalmente dentro de cada categoría de servicio¹⁴. Mientras el CNTTT estuvo a cargo de regular este tema en Quito como lo hace hasta la actualidad en el resto del país, este límite fue extendido varias veces hasta llegar casi a duplicar los estándares máximos aceptados a nivel internacional; y los controles del cumplimiento de la norma eran casi inexistentes.

En definitiva, temas sobre los que se requieren decisiones técnicamente fundamentadas para el funcionamiento eficiente y efectivo del servicio, han sido sometidos a un proceso de negociación política. En dicho proceso, los transportistas han tenido una gran capacidad de influir, no solamente por su participación en los organismos reguladores, sino además porque están “armados por el volante”, es decir, controlan en la práctica la provisión del indispensable servicio de transporte público, y están en capacidad de paralizarlo -así lo han hecho en numerosas ocasiones- como medida de presión para imponer sus requerimientos.

Aunque existe resistencia por parte de las autoridades frente a la idea de incrementar las tarifas del transporte público por tratarse de una decisión impopular, dichos incrementos se han producido con cierta regularidad y en montos considerados por los usuarios casi siempre como excesivos. Aún así, esto no ha sido suficiente para brindar un mínimo de estabilidad económica a los transportistas privados, puesto que las también regulares devaluaciones de la moneda e incrementos del precio de los combustibles han hecho que los márgenes de utilidad de los transportistas, recuperados luego de cada incremento tarifario, tiendan a disminuir a veces de forma muy acelerada¹⁵.

Soluciones aisladas, problemas mayores

Así, la responsabilidad de los sucesivos gobiernos nacionales en los problemas del transporte público en el Ecuador va mucho más allá de su aparente ineficacia en la defensa de los intereses de los usuarios en el Consejo Nacional de Tránsito. Tiene que ver también con la falta de políticas públicas orientadas a fortalecer este servicio, y con un conjunto de soluciones aisladas que, en el mediano plazo, han contribuido a agravar el problema (Figueroa 1982: 6).

Conforme lo han señalado algunos especialistas, el Estado entre otras cosas ha privilegiado el fomento al uso del vehículo particular como medio de movilización en lugar del transporte público, y “las políticas estatales se han dirigido, por un lado, a la discusión exclusiva de una tarifa general para el país, sea directa o indirecta (subsidios bajo múltiples formas) y, por otro lado, a afectar colateralmente con las medidas macroeconómicas al funcionamiento del sector” (Carrión 1994).

Entre las medidas con las que se pretendió abordar el problema del transporte público estuvo la creación de servicios diferenciados (buses “ejecutivos” o “solo sentados” que contaban con mayor comodidad, mejor trato, paradas mejor establecidas y comodidades adicionales), en los que mientras mejor era el servicio brindado mayor era la tarifa que se les autorizaba a cobrar¹⁶. Teóricamente hablando, una medida como ésta habría corregido de alguna manera las fallas de mercado, permitiendo que mejoren tanto los ingresos de los empresarios como la calidad del servicio. Sin embargo, en un entorno que carecía de regulación efectiva; el efecto fue el de volver aún más complejo el funcionamiento y la administración del servicio.

Como era de esperarse, se creó un incentivo para que muchos transportistas abandonen el servicio “popular” -que era el más barato y accesible a la mayoría de usuarios- y pasen a brindar los servicios que tenían tarifas más altas. Sin embargo, gran parte de ellos no lo hicieron reemplazando sus antiguas unidades por nuevas, sino camuflando sus vetustos vehículos en carrocerías renovadas. Los que la prensa denominaba con ironía “ejecutivos transformes” -buses que por fuera se veían flamantes pero que por dentro eran obsoletos- eran en 1995 por lo menos el 18% del total de los buses que brindaban el servicio ejecutivo (Diario Hoy: 07/02/95). En términos generales, existió muy poco control del cumplimiento de las condiciones de calidad que eran las que en principio justificaban una mayor tarifa en estas categorías de transporte urbano. No solo se pasaban por alto los controles sobre la edad de los automotores, sino también aquellos sobre su obligación de llevar solamente pasajeros sentados. El descuido en la calidad del servicio brindado en el transporte “popular” fue aún mayor. En palabras de Fernando Quintana:

(...) el grado de respeto a los usuarios varía de acuerdo al precio. Los más caros le permiten al pasajero subir y bajar donde le da ‘la gana’, a

cambio le brindan un viaje en medio del absurdo peligro de la velocidad e impropiedades entre conductores. En los más baratos, que son los más viejos, simplemente no respetan al usuario quien tiene que subir y bajar del transporte ‘al vuelo’ (Quintana 1995).

Adicionalmente se produjo una sobreoferta del servicio en las categorías que tenían tarifas más altas, haciendo que la capacidad de estos automotores fuera frecuentemente subutilizada. Un estudio del flujo del transporte en Quito concluía en noviembre de 1995 que: “En total, cada hora pasan 600 buses como promedio en La Marín, pero se desperdicia la capacidad de transportar a la gente en un 60%” (Diario Hoy: 14/11/95). Se agravaron así los ya importantes problemas de congestión vehicular de Quito, con una gran cantidad de buses que circulaban casi vacíos por sus angostas calles (Ortiz 1996a).

Otro intento aislado de solución a la difícil situación económica del transporte público, fue la creación durante el gobierno de Rodrigo Borja, de un subsidio directo a los dueños de unidades del servicio popular. Con dicho subsidio el gobierno buscaba evitar los costos políticos de los incrementos de tarifas, compensando a los transportistas por la disminución de su margen de utilidad después de cada una de las recurrentes medidas económicas gubernamentales.

Esta iniciativa, sin embargo, generó mayores inconvenientes de los que pretendía solucionar. En primer lugar, la falta de control de las normas para su implementación dieron lugar a múltiples irregularidades, detectadas por la Contraloría General del Estado en 1992 (Diario Hoy: 25/10/92). En segundo lugar, se abrió un nuevo “frente” conflictivo entre los gobiernos de turno y los transportistas urbanos en relación a los constantes pedidos de ajuste al valor del subsidio, y a los frecuentes retrasos en el pago de los valores establecidos. Por lo demás es importante anotar que, como señalan muchos expertos, este subsidio no atacó el problema de fondo -que tenía que ver con la estructura organizativa y de gestión del servicio- y en consecuencia no representó una solución sostenible.

Externalidades

Con lo expuesto sorprende menos la permisividad de los gobiernos centrales en relación al sacrificio de la calidad del servicio por parte

de los transportistas privados como método de generación de utilidades. Esta permisividad, sin embargo, ha dado pie a múltiples “externalidades negativas”¹⁷.

Es cierto que, en cualquier lugar del mundo, el transporte constituye “por excelencia, la industria de las externalidades”, puesto que utiliza “medios pesados” en las calles, donde la gente común y corriente transita (Thomson 1976: 50-51). Sin embargo, en el Ecuador la falta de regulación sobre el servicio ha vuelto la situación aún más grave. La ampliación de la vida útil, por ejemplo, trajo como consecuencia que la edad promedio de los vehículos de transporte público aumente, lo que incidió en el incremento de los accidentes de tránsito provocados por fallas mecánicas de estas unidades¹⁸ y en mayores niveles de contaminación ambiental. Las emisiones contaminantes se han incrementado también por la mala calidad de los combustibles -argumento frecuentemente utilizado por los transportistas como justificación frente a las iniciativas de control ambiental de las autoridades-, por el ritmo irregular de circulación de estos automotores en sus competencias por pasajeros, y por modificaciones que muchos transportistas hacen en los motores de sus vehículos para mejorar su rendimiento en dichas competencias (Blanco y Negro: 07/07/01). Además, la polución causada es mayor en Quito que en otros sitios por la altitud de la ciudad, que hace que exista menos oxígeno en el aire y que, en consecuencia, buena parte del combustible salga al medio ambiente sin ser quemado.

Tampoco ayuda la topografía de la ciudad, alargada, que restringe las posibilidades de construir vías alternativas que estén fuera del perímetro urbano para la circulación de los buses de servicio urbano¹⁹. Esto en el marco de un vertiginoso crecimiento de la población de la ciudad -que fue señalado en 1993 por el entonces alcalde Jamil Mahuad como el problema más grande que enfrentaba Quito (Diario Hoy: 05/12/93)-, y de un crecimiento aún mayor del parque automotor privado²⁰. Como consecuencia, las vías de la capital ecuatoriana se han congestionado, aumentando los tiempos promedio de traslado entre los distintos puntos de la ciudad²¹.

Un conflicto estructural

Teniendo en cuenta todo lo dicho, es comprensible que en torno al servicio de transporte urbano se generen múltiples y muy variados

conflictos que son, en definitiva, el objeto de este estudio. Quiero proponer que, a pesar de lo enmarañada y confusa que puede parecer la geografía de estas confrontaciones, se puede identificar un gran conflicto estructural, o mas bien una gran relación conflictiva, que constituye el telón de fondo de la gran mayoría de los otros conflictos: aquella entre los proveedores y los usuarios del servicio de transporte público.

Ambos grupos están interesados en que esta actividad se de, pero mientras los primeros lo ven como un negocio, los segundos lo ven como un servicio público. Mientras para los primeros rige la lógica de la maximización de utilidades, para los segundos lo que interesa es que, en primer lugar, el servicio se preste a un precio razonable, y en segundo, que el mismo cuente con ciertos estándares de calidad. En la práctica, ninguna de estas expectativas ha sido satisfecha. Los márgenes de utilidad de los empresarios del transporte han sido sumamente irregulares; y la calidad del servicio deficiente, no solamente debido a los largos tiempos de los desplazamientos, la incomodidad dentro de los vehículos, la contaminación ambiental y los frecuentes accidentes; sino también por los recurrentes malos tratos a los usuarios. A lo largo del período estudiado los medios de comunicación han publicado permanentemente artículos, editoriales, reportajes y noticias de todo tamaño y tono sobre “la violencia y hostilidad de los conductores de vehículos; el desprecio y maltrato de quienes van en los automotores hacia los peatones; las denigrantes ofensas de cada día a los usuarios del transporte público” (Diario Hoy: 07/01/91).

Ha quedado en evidencia que el mercado no ha sido capaz de ser el mecanismo que concilie estos intereses para alcanzar niveles mínimos de satisfacción en ambas partes, ya sea por las peculiares características económicas de la industria del transporte, o porque en sociedades con grandes niveles de inequidad como la ecuatoriana las fallas de mercado suelen profundizarse, extenderse y perpetuarse. Por esto se hace necesaria la intervención de un tercer partido: el Estado como agente regulador.

No obstante, los gobiernos nacionales de turno, carentes de políticas públicas de transporte urbano, no han sido capaces de imponer una regulación efectiva. Mas bien, las soluciones parciales e inconexas que se han ensayado, han involucrado a los mismos gobiernos en muchos conflictos tanto con los usuarios del servicio como con los gre-

mios de transportistas. Y los últimos han mostrado ser más poderosos que los primeros en términos de su capacidad de obtener de los gobernantes decisiones que los favorezcan y evitar la regulación.

Preguntas centrales e hipótesis

Así pues, el transporte público en el Ecuador ha sufrido las consecuencias de una larga cadena de problemas no resueltos que se han ido acumulando y perpetuando²². Ahora bien, el escenario que hasta aquí se ha descrito (y que a la fecha de elaboración de este documento aún refleja la situación en la mayor parte del país) comenzó a cambiar en Quito de manera definitiva desde 1995, año en el que el gobierno local entró en escena, asumiendo algunas competencias claves, e implementando una serie de acciones que pusieron en marcha lo que a la larga sería un cambio radical en el servicio de transporte de la ciudad.

Esto significó la pérdida de poder del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre -en donde los gremios de transportistas y la Policía Nacional influían decisivamente- y la introducción de una figura de autoridad en la que estos poderosos actores no tenían influencia directa. Como era de esperarse, la municipalidad se vio envuelta en una serie de conflictos con los gremios del transporte urbano y otros actores que habían venido beneficiándose de la situación anterior. Dichos gremios, han intentado reiteradamente regresar al régimen anterior y se han resistido -frecuentemente de forma beligerante- a todas las iniciativas municipales en torno al transporte urbano que ellos hayan considerado nocivas a sus intereses.

Es esta última constatación la que constituye el eje de la presente investigación. Más precisamente, este libro y el trabajo investigativo que lo precedió han sido orientados por las siguientes preguntas básicas:

- ¿Significó el establecimiento de una autoridad pública independiente en el transporte urbano en Quito un cambio duradero en los conflictos relacionados con el tema, su tratamiento, y sus resultados?
- Si así fue: ¿Qué cambió, cómo se produjo, qué consecuencias tuvo este cambio, y qué aprendizajes podemos recuperar de él?

La hipótesis de esta investigación propone que el proceso de descentralización en Quito produjo una ruptura duradera del *statu quo* vigente hasta el año 1995, caracterizado por la ausencia de una institucionalidad pública que permita el tratamiento democrático de los conflictos. En este entorno, los actores con mayor poder de coacción -los gremios de transportistas privados- lograban hacer prevalecer sus intereses en soluciones coyunturales. Dichas soluciones no eran sostenibles en el tiempo, tanto porque no alteraban en nada los problemas económicos estructurales, como porque los intereses de actores mayoritarios -los usuarios del transporte público- se veían escasa o nulumamente representados en las soluciones de los conflictos; lo que explicaba la recurrencia de los mismos.

Para que este cambio pueda darse tuvo que existir una clara decisión política por parte del gobierno local para llevar adelante el proceso de descentralización y transformarse, en un primer momento, en una de las partes en conflicto. La estrategia de la municipalidad -haya o no haya sido deliberada- no fue la de resolución o tratamiento del conflicto, sino la de la confrontación. Consistió en tomar partido y desplegar un conjunto de tácticas contenciosas que, a la larga, le permitieron imponer sus términos a los de los gremios de transportistas urbanos, con quienes había entrado en confrontación abierta.

La facción de los transportistas que se aferró a la situación anterior quedó totalmente fuera del escenario. Sin embargo, para que un nuevo *statu quo* pudiera consolidarse, tuvo que darse paso a un segundo momento, en el que la estrategia dejó de ser contenciosa y se abordó más democráticamente el tratamiento de los conflictos. Gradualmente fue ganando espacio una institucionalidad pública -personificada en la municipalidad- que no solo acogía la expresión de los intereses de los usuarios, sino también de los transportistas que decidieron seguir adelante en el nuevo escenario. Y para que esto sucediera, el gobierno local y los demás actores involucrados tuvieron que aprender y desplegar un repertorio táctico mucho más variado y complejo, sujeto a reglas del juego que fueron poco a poco siendo asumidas como legítimas por todas las partes.

Por último, quiero sugerir que los conflictos del transporte urbano en Quito son un caso del que pueden obtenerse importantes aprendizajes no solo para el estudio de los conflictos *per se*, sino

también para la teoría y la práctica de la gobernabilidad democrática y los procesos de descentralización. El hecho que en esta ciudad en los últimos años los conflictos del transporte urbano se hayan mantenido dentro de niveles de escalamiento razonable (sin desaparecer ni tampoco derivar en violencia), y hayan sido procesados bajo una regulación clara cuyo control es efectivamente ejercido por una institución pública independiente; significa un mejoramiento en las condiciones de gobernabilidad democrática. Y, en este caso; la descentralización fue la herramienta básica para que dicha mejora pueda concretarse; y podría serlo en otros casos similares.

Marco conceptual

El estudio del conflicto: definiciones y vertientes teóricas

Hablar del conflicto es abordar un tema que ha sido de sumo interés para las ciencias sociales, como lo demuestran los miles de volúmenes dedicados a su estudio. Las formas de tratar el asunto, sin embargo, son tantas y tan variadas que es fácil perderse en esta selva conceptual. Tomemos como ejemplo el caso de uno de los varios textos que ofrecen clasificaciones sobre las formas de tratar el tema del conflicto: el de Joseph Folger, Marshall Poole y Randall Stutman, quienes, procurando hacer una síntesis de la literatura sobre el tema, han planteado que existen al menos cinco perspectivas que lo abordan de manera diferente. La primera es la sicodinámica, que atribuye la base del conflicto a las necesidades humanas inconscientes y a las dinámicas de la psicología. La segunda perspectiva, también de la vertiente psicológica, es conocida como la teoría de los campos; y plantea que el conflicto y su intensidad dependen de la percepción de las partes involucradas sobre la accesibilidad y amplitud de campos de acción que les permitan alcanzar sus objetivos individuales. La tercera perspectiva recogida por Folger, Poole y Stutman proviene de la economía, y agrupa a la teoría del intercambio social con la teoría de juegos. Ambas construcciones teóricas se basan en el supuesto de que las partes involucradas en un conflicto son actores racionales que buscan maximizar sus ganancias y disminuir sus pérdidas, y sobre esta premisa construyen el análisis de todo conflicto. Una cuarta perspectiva es la de las relaciones humanas, que propone la interpre-

tación de la actuación de los individuos confrontados en términos de distintos “estilos personales” de enfrentar el conflicto. Por último, Folger, Poole y Stutman mencionan a las investigaciones del conflicto intergrupal, que no se enfocan en procesos individuales o interpersonales, sino en grupos sociales y en cómo éstos se vuelven propensos al conflicto entre ellos (Folger, Poole y Stutman 1996: 40).

Así como existen muchas perspectivas teóricas, hay también varias tipologías de conflictos. Marvin Olsen, por ejemplo, distingue tres tipos básicos: el conflicto abierto (el que se lleva a cabo de manera explícita y expuesta a la vista de otros); el conflicto objetivo (una situación en la que una parte, ya sea de manera visible o no, en la práctica gana algo a expensas de la otra sin que ninguno de los actores ejerza su poder); y el conflicto subjetivo (textualmente, “el reconocimiento de una situación de conflicto, la conciencia de que el mismo existe”). El conflicto objetivo, a decir de Olsen, está presente en casi todas las dimensiones de la sociedad, y puede o no volverse subjetivo y/o abierto (Charon 1986: 408-409). Por su parte, Simmel y Coser distinguen dos tipos de conflicto: el realista, entendido como la lucha por algo o el intento de las partes por alcanzar objetivos que hasta cierto punto son incompatibles; y el conflicto irrealista, en el que las partes buscan expresar su hostilidad más que alcanzar sus objetivos (Ibíd.: 412).

Con la intención de dar a esta exposición mayor claridad y cauce (sin pretender desconocer la validez de las clasificaciones y tipologías existentes), quiero aquí proponer una forma de ordenar las distintas formulaciones teóricas relacionadas con el conflicto y su tratamiento que creo que resulta útil, tanto para comprender este marco teórico; como para relacionar el debate con otros temas relevantes en esta investigación como la gobernabilidad y la descentralización. Se trata de diferenciar entre dos grandes vertientes teóricas: una que se concentra más en las condiciones estructurales de los conflictos y otra que se enfoca más en la interacción de los actores contrapuestos. Llamaremos en este libro a la primera la “vertiente de la estructura” y, a la segunda, la “vertiente de la acción”²³. De forma más específica, el criterio que he utilizado para clasificar las formulaciones teóricas dentro de estas vertientes ha sido el cumplimiento de al menos alguna de las siguientes características:

Tabla 1.A
Vertientes teóricas en el estudio del conflicto*

Vertiente de la acción	Vertiente de la estructura
Define al conflicto en términos de la tensión entre dos o más actores, de incompatibilidad de objetivos, o de la percepción de dicha incompatibilidad.	Define al conflicto como la manifestación de problemas estructurales (sociales, económicos, políticos o culturales) que generan la confrontación de los actores.
Se preocupa más por la comprensión del comportamiento de los actores en el conflicto: sus motivaciones, estrategias y tácticas.	Su énfasis está en tratar de comprender las estructuras sociales, económicas, políticas, y culturales que subyacen a todo conflicto y lo explican.
Ha desarrollado múltiples técnicas y métodos de “resolución” de conflictos, sometiendo permanentemente su conocimiento a la praxis con un enfoque mas bien de “gestión”.	El tratamiento del conflicto en la praxis no ha sido una preocupación tan central como en la otra vertiente, y es abordado desde un proyecto político que hace énfasis en las reivindicaciones de los grupos sociales menos favorecidos.
El “deber ser” del resultado de los conflictos no se relaciona tanto con valores que se suponen universales, sino mas bien con que dicho resultado considere los intereses de las partes confrontadas.	Asume posiciones explícitas frente al “deber ser” de los resultados de los conflictos desde una postura política basada en valores que se asumen universales, como por ejemplo la equidad y el respeto a las identidades culturales.

* Elaborado por el autor.

La vertiente de la acción

Me referiré en primer lugar a la vertiente teórica de más reciente surgimiento, la de la acción. Uno de los recuentos más completos de los temas y conceptos abordados en la misma, es sin duda el libro “Social Conflict – Escalation, Stalemate and Settlement” de Jeffrey Z. Rubin, Dean G. Pruitt y Sung Hee Kim²⁴. En el mismo, los autores hacen una extensa revisión de la literatura relacionada con el conflicto, y valiéndose además de sus propias investigaciones, presentan un compendio de propuestas teóricas e investigaciones empíricas sobre el tema. Definen al conflicto como la percepción de divergencia de intereses, es decir, la creencia que las aspiraciones presentes de las partes no pueden alcanzarse simultáneamente (Rubin, Pruitt y Kim 1994: 5); definición que he decidido adoptar para el presente trabajo²⁵. Sobre la misma, los autores construyen una teoría consistente,

partiendo de posibles explicaciones sobre el origen de la percepción de intereses divergentes y el impacto de dicha percepción sobre las opciones estratégicas de las partes involucradas y los resultados de los conflictos. En esta formulación es de particular importancia el hablar de divergencias “percibidas” en lugar de divergencias “objetivas” de intereses, puesto que por lo general las percepciones tienen un impacto inmediato en el comportamiento de las personas; mientras que la influencia de la “realidad” -los hechos concretos- sobre la acción de las personas es más lenta y menos clara (Ibíd.: 5-6).

La teoría de Rubin, Pruitt y Kim parte de una caracterización simplificada de los conflictos, basada en dos actores individuales o colectivos. A partir de ese modelo, se elaboran construcciones teóricas que sirven para interpretar conflictos en los que se involucran muchas más partes (Ibíd.: 6). Los autores identifican tres posibles estrategias básicas que una persona o grupo puede adoptar en un conflicto. La primera es la contenciosa, es decir, tratar de imponer la solución preferida por uno a la otra parte. La segunda es la cesión, que implica disminuir las aspiraciones propias y aceptar menos de lo que uno hubiese deseado. Contender y ceder son imágenes reflejo la una de la otra, en el sentido de que constituyen formas opuestas de proceder. La tercera estrategia es la de resolver el problema, que consiste en la búsqueda de una alternativa que satisfaga a ambas partes. Rubin Pruitt y Kim reconocen además la existencia de una cuarta estrategia, la de la evasión, que consiste en negar que existe un conflicto. Sin embargo esta última ocupa un lugar marginal en el modelo teórico. Éste se concentra sobre todo en las tres primeras, las que tienen en común el ser “estrategias de manejo” (coping strategies), es decir, el tratar activamente con el conflicto²⁶. En la práctica, los actores rara vez despliegan una sola de las estrategias descritas: la mayor parte de situaciones de conflicto evidencian la presencia de una combinación y frecuentemente una secuencia de las mismas (Ibíd.: 3-4).

La propuesta teórica de Rubin, Pruitt y Kim incorpora otros conceptos de suma utilidad para el estudio de los conflictos, como los de “escalamiento” y “estabilidad”. El término “escalamiento” se refiere a cuando las personas utilizan estrategias contenciosas, cada uno tratando de lograr sus propias aspiraciones a expensas del otro; y en consecuencia se involucran en un conjunto de acciones y respuestas que intensifican el conflicto (Ibíd.: 9) ²⁷. El término “estabilidad”, se

refiere a cuando solo los mayores conflictos de intereses llevan al escalamiento “pesado” (Ibíd.: 25-26). No entraremos aquí en mayores detalles sobre los modelos explicativos del conflicto y su escalamiento planteados por estos autores; pero en los capítulos siguientes recurriremos a algunos de ellos, exponiéndolos en mayor detalle.

En la vertiente de la acción existe, como ya se ha dicho, una gran preocupación por el estudio y la práctica de la resolución de conflictos. Y en este ámbito, dos de los autores imprescindibles -provenientes de lo que se conoce como la “Escuela de Harvard de Resolución de Conflictos”- son Roger Fisher y William Ury. Éstos plantean que cualquier método de resolución de conflictos debería cumplir con tres criterios: producir un acuerdo “sabio” (esto es, que satisfaga hasta donde sea posible los intereses de las partes, resuelva satisfactoriamente los conflictos de intereses, sea duradero y tome en cuenta los intereses de la comunidad), ser eficiente, y mejorar o por lo menos no dañar la relación entre los involucrados en el conflicto (Fisher y Ury 1986: 479). Para que esto pueda alcanzarse, Fisher y Ury proponen una metodología que denominan “negociación por principios”, basada en 4 puntos básicos: separar a la persona del problema, buscando que las partes involucradas trabajen conjuntamente para superar un reto común; concentrarse en los intereses subyacentes y no en las posiciones adoptadas por las partes; generar varias posibles líneas de acción antes de decidir qué hacer; y exigir que el resultado de la negociación cumpla con un estándar justo y objetivo, consensuado previamente por las partes (Ibíd.: 486-487).

En términos generales, en la vertiente de la acción se pueden encontrar variados y creativos métodos de análisis y resolución de conflictos aplicables a diversas circunstancias. Herbert Kellman, por ejemplo, ha propuesto métodos llamados de “pre-negociación”, que sirven para crear las condiciones necesarias -especialmente en conflictos altamente escalados- para que otras metodologías de negociación, como la propuesta por Fisher y Ury, puedan ser aplicadas exitosamente (Zalles 2004: 50). Este autor, a partir de un trabajo investigativo desarrollado junto a John Burton sobre comunicación controlada, y con el aporte teórico y experimental de otros académicos y practicantes, diseñó un modelo de diálogo con condiciones altamente estructuradas llamado “talleres de resolución de problemas”, aplicado en algunas situaciones conflictivas complejas como por ejemplo los esfuerzos por

llevar a los palestinos y los israelíes a la mesa de negociaciones en torno a su tradicional conflicto. Este método apunta a que las partes involucradas adquieran experticia en la “interacción productiva”, constatando que la misma es posible, y llegando a través de un proceso analítico a definir el problema como un desafío compartido, creando así condiciones favorables a un proceso de negociación y búsqueda conjunta de soluciones (Kelman 1986: 175-179).

La vertiente de la acción en la literatura académica ecuatoriana

Veamos ahora los trabajos publicados en el Ecuador sobre el conflicto y su tratamiento que se alinean con esta primera vertiente. Es necesario mencionar, como punto de partida, que en el país no existen muchos textos que aborden sistemáticamente el estudio de los conflictos, y la mayoría de las escasas publicaciones existentes tienen una influencia mas bien de la vertiente de la estructura, a la que nos referiremos más adelante. Ahora bien, en este contexto, uno de los temas a los que se le ha dado un espacio importante es el de los conflictos socio-ambientales. En la década de 1990, publicaciones pioneras en esta línea surgieron del Programa de Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP), que desarrolló la FAO a en varios países de la región²⁸. En dichas publicaciones se pueden encontrar aportes de académicos, tanto de los alineados con la vertiente de la acción, como de los alineados con la vertiente de la estructura. Echemos un breve vistazo a los primeros.

Pablo Ortiz y Anamaría Varea han definido al conflicto como “una contraposición o incompatibilidad entre varios objetivos e intereses en pugna dentro de un sistema” (Ortiz y Varea 1995: 94). El mismo Ortiz ha ampliado posteriormente esta formulación, vinculándola con la escasez de recursos, al decir que el conflicto es “un proceso en el cual un mínimo de dos partes pugnan al mismo tiempo por obtener el mismo conjunto de recursos escasos” (Ortiz 1999: 10); y añadiendo además que dichos intereses opuestos “deben ser reconocidos para que exista el conflicto, e involucrar la creencia, por cada actor, de que su oponente obstaculizará (o ya ha obstaculizado) sus intereses” (Ibíd.: 11). En este sentido, Ortiz y Varea se suman a la tendencia, característica de la vertiente de la acción, de tratar como “conflicto” no

solamente al enfrentamiento visible entre partes, sino incluso a la sola existencia (o percepción de la existencia) de incompatibilidad de intereses. Patricio Guerrero ha sido muy explícito al respecto, al decir que el conflicto “alude no solo a la consumación de la lucha entre opuestos, sino a la tensión entre ellos” (Guerrero 1999: 37).

Los autores citados en el párrafo anterior también coinciden con la vertiente de la acción en la importancia de llevar las reflexiones teóricas a la práctica de resolución o tratamiento de los conflictos. Sin embargo, han planteado cuestionamientos a las técnicas más difundidas de resolución de conflictos, como la creada por Fisher y Ury. Ortiz y Varea han planteado que ni siquiera es conveniente hablar de “resolución” de conflictos, pues esto crea expectativas sobre una meta que es muy difícil de alcanzar -los conflictos de fondo, a su parecer, en muy pocas ocasiones se “resuelven” efectivamente- por lo que consideran más apropiado hablar de “tratamiento” de los conflictos (Ortiz y Varea 1995: 151). Estos autores, diferenciando entre las tres estrategias tradicionales de manejo de conflicto que son la conciliación (un tercer partido habla separadamente con los grupos de conflicto para reducir tensiones), la negociación (voluntariamente las partes se reúnen para buscar soluciones aceptables), y la mediación (una tercera parte ayuda en el proceso de negociación); plantean que en conflictos donde existe desigualdad de condiciones de poder entre los actores es difícil valerse de la conciliación y la mediación, puesto que existe desconfianza sobre la capacidad de la tercera parte interventora de actuar equitativamente (Ibíd.:161). Guerrero, por su parte, ha formulado la crítica a las técnicas convencionales de resolución de conflictos a partir del hecho de que muchas veces a través de éstas se han obtenido resultados que no son sostenibles en el tiempo (Guerrero 1999: 68).

Además de estas publicaciones, relacionadas con los conflictos socio-ambientales, y surgidas del Programa de Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP) de la FAO; es indispensable referirse entre los trabajos publicados en Ecuador y alineados con la vertiente de la acción en el estudio del conflicto, al libro de Jorje H. Zalles “Barreras al Diálogo y al Consenso. Diagnóstico y Posibles Respuestas” publicado en 2004. Adoptando las definiciones de “conflicto” y “escalamiento” de Rubin, Pruitt y Kim, el autor centra su interés en la pregunta: ¿qué es lo que impide que los seres humanos podamos superar nuestros

conflictos por medio del diálogo y cómo podemos superar estos impedimentos? Para responderla, Zalles caracteriza la naturaleza y causas de 13 fenómenos psicológico-sociales y el cómo éstos generan barreras al diálogo y al consenso en la sociedad. Además señala, para cada uno de ellos, los fundamentos sobre los que se podrían contrarrestar dichas barreras. Estos fenómenos son: la elección de estrategias frente a un conflicto; el escalamiento del conflicto y su perpetuación; el dominio, la sumisión y la dependencia; las concepciones sociales antidemocráticas; el pensamiento y los esquemas “suma cero”; el dogmatismo, la intransigencia y la intolerancia; las concepciones inadecuadas de “consenso”; la elección inapropiada de procesos de decisión; las concepciones y las prácticas inadecuadas de diálogo; las concepciones confusas de “comprensión”; la aparente necesidad de juzgar todo de inmediato; la evasión de responsabilidad y la búsqueda de culpables; y la agresión (Zalles 2004: 24). Abordaremos con mayor detenimiento algunas de las reflexiones y propuestas de Zalles en capítulos posteriores.

La vertiente de la estructura

Concentrémonos ahora en la segunda de las vertientes teóricas aquí identificadas, la de “la estructura”, que ha abordado el estudio y la reflexión en torno al conflicto desde mucho antes que la vertiente de la acción. De hecho, Randall Collins ha planteado que una de las cuatro principales tendencias que desde la época de los clásicos ha regido el pensamiento sociológico es la “tradición del conflicto” (Collins 1996: 6). Según este autor, dicha tradición no se concentra solamente en el estudio de eventos dramáticos, sino que tiene una concepción del conflicto que abarca todo lo que sucede en la sociedad: “Su principal argumento no es sólo que la sociedad está conformada por conflictos, sino una idea de mayor alcance, según la cual todo lo que ocurre cuando no hay un conflicto abierto es un proceso de dominación” (Ibíd.: 51). Entre los sociólogos clásicos, probablemente sean Karl Marx y Georg Simmel -acompañado de su principal sucesor, Lewis Coser- quienes más directamente abordan el tema. El énfasis del primero está en el conflicto revolucionario, que a su entender es la base del cambio social. Dicho conflicto surge en última instancia de desigualdades económicas entre las clases sociales, y es una fuerza histórica inevitable

que, según creía Marx, conducirá a las sociedades capitalistas hacia una revolución final luego de la cual surgirá una sociedad en donde la gente que esté dentro del orden económico no tenga más conflictos de intereses y en la que la cooperación será la característica general de las relaciones humanas (Charon 1986: 409). Simmel y Coser, por su parte, propusieron una concepción más amplia del conflicto, que no se limitaba a aquel que tiene lugar entre las clases sociales. Para estos autores, el conflicto es un fenómeno presente en todas las situaciones y organizaciones sociales, al igual que el fenómeno de la cooperación, su opuesto (Ibíd.: 410).

En años posteriores, pensadores que han estudiado el conflicto desde la vertiente de la estructura han profundizado en temas como las “fuentes subyacentes del conflicto”, el “contexto social” del mismo, y la relación entre el conflicto y el cambio social. En este último aspecto, se ha mostrado que el conflicto es tanto causa como efecto del cambio social, en tanto genera cambios en las correlaciones de poder de la sociedad y las “bases de los intereses potencialmente antagónicos”, y las nuevas correlaciones a su vez hacen que más actores e intereses entren en situaciones conflictivas (Mack y Snyder 1974: 27-39). Además, en las dos últimas décadas dentro de esta misma vertiente ha existido una tendencia por parte de algunos autores a tratar a la categoría “conflicto” como sinónimo de “movimiento social” (Lorenzo, 2001: 12). Esto se explica en buena medida por el protagonismo que han ganado este tipo de agrupaciones en las principales controversias políticas de muchos países, y por el auge de los que se ha dado por llamar “nuevos movimientos sociales”. Sin embargo, soy de la opinión que este enfoque teórico es bastante limitado, en tanto las formas de conflictividad son tan diversas que solo en algunos casos se adapta a la dinámica de los movimientos sociales.

La vertiente de la estructura en la literatura académica ecuatoriana

En las Ciencias Sociales del Ecuador la vertiente sociológica de la estructura ha tenido una influencia decisiva. Los estudios sobre el conflicto no han sido la excepción, a pesar de que los mismos, como ya se ha dicho, son relativamente escasos. Probablemente el esfuerzo más sistemático y de más largo aliento que ha existido en este sentido ha

sido el “Observatorio del Conflicto” implementado por el Centro Andino de Acción Popular, CAAP. El mismo se constituyó a partir de un proyecto investigativo que, desde 1980, ha identificado y registrado los datos relacionados con todos los conflictos sociales que han sido recogidos por la prensa nacional (Sánchez-Parga 1996: 9-10)²⁹. El “Observatorio”, que es un sistema de análisis y difusión de esta información, comenzó en abril de 1995. A partir de esa fecha, en todos los números de la publicación periódica “Ecuador Debate” del mismo CAAP se incluye en el apartado dedicado a la coyuntura social, económica y política nacional e internacional, una sección titulada “Conflictividad Social”. Aquí se presenta y analiza la información recolectada en las boletas de registro de los conflictos publicados en la prensa ecuatoriana, que incluye detalles como el género del conflicto, los actores involucrados, la razón del conflicto, las intervenciones gubernamentales y los desenlaces (Ibíd.: 10). Este seguimiento permanente a la conflictividad ecuatoriana ha permitido detectar algunas importantes tendencias. Una de ellas, relevante para la presente investigación, se refiere al decreciente protagonismo de los trabajadores sindicalizados como actores de los conflictos y la emergencia de nuevos protagonistas, entre ellos los vinculados con el servicio de transporte público: “El foco de los conflictos se trasladó del ámbito obrero-patronal al de las disputas entre el Estado y los trabajadores pertenecientes a espacios menos formales, como los mercados minoristas, la pesca, minería, transporte, entre otros” (Diario Hoy: 01/05/01).

También en abril de 1995, coincidiendo con el inicio del “Observatorio del Conflicto”, se presentó el libro “Conflicto y Democracia en Ecuador”, de José Sánchez-Parga. En el mismo se propone una discusión conceptual sobre el conflicto y su relación con la democracia, y un análisis interpretativo de la información sobre los conflictos recogidos por la prensa ecuatoriana a partir de 1980, desde un enfoque alineado con lo que aquí hemos llamado la “vertiente de la estructura” del estudio del conflicto. En este estudio, el autor enmarca a los conflictos de transporte dentro de lo que el tipifica como “conflictos urbanos”³⁰. Entre las características de este tipo de conflictos está el hecho de que sus reivindicaciones están orientadas en buena medida a las instancias del gobierno local. Los paros de los transportistas, específicamente, suelen tener “ocasionales manifestaciones violentas” y

ponen frente a frente a intereses de gremios poderosos y a los administradores de este importante servicio público (Sánchez-Parga 1995: 79-80)³¹. En 1996 la CAAP presentó una publicación del mismo Sánchez-Parga complementaria a la anterior, titulada “Las Cifras del Conflicto Social en Ecuador: 1980-1995”, en el que se expone sistemáticamente la información que había servido como base para el análisis en la primera publicación. Sánchez-Parga vincula a los conflictos ecuatorianos con el creciente deterioro de las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos, presentando este fenómeno como la base estructural de la conflictividad nacional:

(...) las principales vertientes del conflicto se cifran (...) en la subida de los precios (sobre todo de los servicios) y en la reducción del financiamiento del sector público, aún cuando los factores económicos (elevación del costo de la vida y deterioro de los salarios) operan subterráneamente a lo largo y ancho de la conflictividad social, y en la movilización de sus actores (Ibíd.: 57)

El autor propone como solución última del conflicto y, más puntualmente, de la violencia, el “repolitizarla”, no responderle con más violencia sino “reintroducirla en el paradigma de su gobernabilidad” (Ibíd.: 126); o en palabras de Valenzuela citadas por el mismo Sánchez-Parga, lograr la “institucionalización del procesamiento de las demandas sociales” (Ibíd.: 26). Existirá, según este autor, mayor conflictividad social en tanto los conflictos no tengan referentes institucionales en donde ser procesados (Ibíd.: 33)

Refirámonos ahora a los trabajos relacionados con los conflictos socio-ambientales, que comparten alguna o varias de las características que le hemos atribuido a la vertiente de la estructura. Lourdes Endara, por ejemplo, ha definido el conflicto en términos claramente estructuralistas. En sus palabras, los conflictos son “aquellas oposiciones causadas por la estructura de la organización económica y política de una sociedad” (Endara 1999: 155). Teodoro Bustamante, por su parte, ha señalado que el conflicto no se trata de “un sistema de oposiciones binarias de un actor frente a otro, sino un escenario muy dinámico con múltiples actores a su interior, que interactúan redefiniendo alianzas, replanteando conflictos e identidades” (Bustamante 1995: 226). Además, Bustamante ha destacado la relación directa de esta compleja trama de interacciones con las estructuras sociales, diciendo que: “si

bien cada conflicto tiene actores que lo protagonizan de manera directa, hay una matriz en la cual la lucha se codifica, se reglamenta, y se resuelve, y esa es la matriz del conjunto social” (Ibíd.: 239)³².

El mismo Bustamante ha planteado posteriormente la necesidad de recuperar, para la formulación de formas alternativas de tratamiento del conflicto, elementos teóricos de la sociología clásica que habían sido dejados de lado por “la técnica de negociación de los conflictos”. El autor señala que en la teoría social clásica se asumía que el conflicto social tenía dos niveles: el particular -que se refería a intereses específicos de ciertos individuos o grupos- y el colectivo -referido a intereses comunes a grandes sectores de la sociedad-. En el primer caso los conflictos se abordaban a través de las leyes, que se asumían previamente negociadas y aceptadas por las distintas instancias de la sociedad. En el segundo caso, los conflictos eran abordados en el campo de la política, es decir, los conflictos sociales pasaban a ser conflictos políticos. En ambos niveles estaba presente -a veces ocupando un lugar central- la discusión ética, lo que presupone la existencia de “valores, normas y juicios generales que se suponían de alguna manera aceptados por el conjunto de la sociedad” (Ibíd.: 258). El autor plantea que, en la práctica social, estos referentes globales han sucumbido a un sistema de negociación política corrupto, a una práctica funcionalista sin límites éticos, en la que dichos referentes globales no son más que un recurso retórico y por lo tanto terminan devaluados, sometidos al constante cuestionamiento de su legitimidad por parte de los distintos actores sociales. En consecuencia, la política y las leyes fueron perdiendo, en la práctica, espacio como instancias de tratamiento de los conflictos; dando paso a “un sistema en el cual la acción de facto es la norma” (Ibíd.: 259-260).

El enfoque de resolución de conflictos en opinión de Bustamante ha surgido en respuesta a esta situación práctica. Se ha abordado el estudio del conflicto en términos de “gestión” en un esfuerzo por llevar la teoría a la praxis, una praxis en la que las normas y valores pertenecen cada vez más al ámbito de la retórica que al de las prácticas sociales. El problema radica en que, a pesar de lo dicho, las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales siguen siendo factores que influyen de manera directa en los orígenes, desarrollo y resultados de los conflictos. En consecuencia, en opinión de Bustamante el “enfoque de resolución de conflictos” lleva a una

comprensión limitada los mismos, como si éstos tuvieran únicamente dinámica, patrones de interacción entre partes, sin que esta dinámica tenga un referente global, una estructura sobre la cual desenvolverse. Y al formular esta crítica, el autor deja claro que dicho enfoque no se ha construido en debate o confrontación con las teorías sociológicas clásicas del conflicto, sino que simplemente las ha pasado por alto, en su esfuerzo por responder a la “necesidad práctica y muy concreta” de tratar con la conflictividad cotidiana. Y, en consecuencia, plantea la necesidad de volver a vincular el estudio de la resolución de conflictos con sus referentes estructurales, con los fenómenos sociológicos, económicos, políticos y culturales que lo subyacen; con la finalidad de apuntalar la sostenibilidad de las soluciones que puedan alcanzarse (Ibíd.: 258-259).

Para terminar con el recuento de los trabajos en torno a los conflictos socio-ambientales publicados en el Ecuador, es imprescindible referirse a “El Precio del Petróleo” de Guillaume Fontaine. En este extenso estudio sobre los conflictos socio-ambientales y la gobernabilidad en la región amazónica ecuatoriana y colombiana el autor analiza a profundidad tres conflictos ocurridos en el Ecuador y un conflicto ocurrido en Colombia durante la década de 1990. Además de caracterizar dichos conflictos y los esfuerzos de distintos actores para su resolución, se propone identificar los elementos que podrían permitir que las soluciones que se encuentren se sostengan en el tiempo y sean equitativas. Fontaine, de partida, se suma a la crítica de Teodoro Bustamante antes reseñada (Fontaine 2003: 23-24). Además formula un cuestionamiento al análisis del conflicto excesivamente influenciado por la teoría económica que remite todo tipo de interacción entre los individuos a un conflicto económico estructural, desconociendo otros referentes estructurales de la conflictividad, como su dimensión cultural, social o política. No niega la utilidad de instrumentos de la teoría económica (especialmente la teoría de juegos) para interpretar ciertos conflictos, pero plantea que dichos instrumentos son de muy poco uso para entender múltiples situaciones conflictivas en las que, el supuesto de la acción racional, no guarda mayor relación con los comportamientos de los actores; que frecuentemente se basan en otras lógicas, en prácticas culturales menos instrumentales (Ibíd.: 28-29).

A partir de los hallazgos de su investigación, Fontaine propone la utilización de un sistema de análisis del conflicto y su tratamiento que, en sus palabras, va más allá de los límites de la resolución de conflictos para entrar en el ámbito de la gobernabilidad democrática. El mismo se basa en el modelo de las cuatro dimensiones de la vida social moderna formulado originalmente por Alain Touraine: la sociedad, la economía, la política y la ética, esta última, fuertemente vinculada con la vida privada (Ibíd.: 494). En situaciones conflictivas complejas, a decir de Fontaine, las partes suelen actuar de acuerdo a una racionalidad propia, íntimamente relacionadas con las cuatro dimensiones mencionadas. En palabras del autor:

Estos tipos ideales de racionalidad coinciden con las dimensiones de la vida social de la siguiente manera: la política es el espacio de los actores institucionales, que buscan el control del poder conforme una racionalidad instrumental burocrática; la economía es el espacio de las empresas, que buscan maximizar sus tasas de ganancias conforme la lógica racional económica; la sociedad civil es el espacio de las organizaciones sociales, que buscan participar en los procesos de decisiones políticas y económicas, conforme una racionalidad organizativa instrumental; y por último, la ética es el espacio de las comunidades, en el sentido 'durkheimiano', que reivindican el derecho a la auto-determinación, conforme una racionalidad instrumental carismática (Ibíd.: 24-25).

Aplicado al análisis de los conflictos, este modelo permite identificar con facilidad las lógicas de acción de las partes confrontadas y ubicarlas en una de las dimensiones de la vida social identificadas. El uso de este criterio, según Fontaine, resulta mucho más útil que el mero análisis de la interacción de las partes en conflicto; porque permite vincular lo que llama "elementos estructurales y estructurantes" del conflicto -tales como cultura, discursos y prácticas- con los "procesos sociales", esto es, la conformación y la defensa de las identidades colectivas e individuales (Ibíd.: 494). Puesto de otra forma, el ser capaces de identificar la racionalidad que rige las acciones de las distintas partes en conflicto -que no siempre persiguen objetivos similares³³- no solo nos permite, según este autor, entender mejor la naturaleza del conflicto; sino también identificar posibles puntos de encuentro sobre los cuales consolidar la institucionalización del

tratamiento de dichos conflictos y así lograr que las soluciones alcanzadas sean duraderas.

Encuentro en las críticas de Bustamante y Fontaine dos elementos que es necesario diferenciar. Por un lado, se critica del “enfoque de resolución de conflictos” su sostenibilidad entendida como la vigencia en el tiempo de los resultados obtenidos. Por otro, existe implícita una crítica a la “calidad” de los resultados, medida en función de valores reivindicados como universales como la equidad y la justicia, y en función de la defensa de formas específicas de aplicar dichos valores, especialmente desde el Estado. Mientras que la primera línea de crítica se formula en el plano de la efectividad de los resultados, y en tal virtud puede contrastarse con las técnicas de resolución de conflictos que reivindican su aplicabilidad práctica; la segunda línea de crítica se construye desde un proyecto político claro y explícito, y en tal sentido no tiene contraparte pues las teorías de resolución de conflictos no proponen, al menos explícitamente, un proyecto de ese tipo.

Conflicto y gobernabilidad democrática

Como ya se ha mencionado, varios autores han destacado la relación entre el conflicto y el problema de la “gobernabilidad democrática”, que Fontaine define como “la capacidad del Estado para institucionalizar estos conflictos y para otorgarles un tratamiento equitativo y duradero, tras imponer a la actividad privada un marco legal que garantice el bienestar de la población y su participación en las tomas de decisiones y en los beneficios de la actividad (económica)” (Ibíd.: 22)³⁴. Para tener más elementos sobre el estado del debate en torno a la relación entre la conflictividad, la democracia y la gobernabilidad, es necesario apartarnos de la literatura que se concentra únicamente en el estudio del conflicto, e incursionar en aquella que se ocupa del estudio de la estructura y el sistema políticos; particularmente en el caso ecuatoriano.

Carlos Arcos ha analizado este tema en su ensayo titulado “Demandas y conflictos sociales en el sistema político ecuatoriano”, recogiendo las ideas de algunos importantes científicos sociales contemporáneos. Arcos inicia ocupándose de la relación entre democracia y conflicto, planteando que la primera podría ser

entendida como una forma específica de procesar el conflicto y el disenso (Arcos 1998: 47). La democracia es un sistema que se nutre del conflicto moderado, que necesita de él. El autor hace referencia al pensamiento de algunos autores que se adscriben a conceptos como éste, entre los que cabe mencionar a Martin Limpset, quien plantea que “un estado moderado de conflicto es (...) otra manera de definir la democracia legítima”; a Norberto Bobbio, para el que la democracia moderna se diferencia de la antigua por “lo lícito del disenso”; y a Giovanni Sartori, quien manifiesta que el consenso sobre los procedimientos para resolver conflictos es requisito fundamental para la democracia (Ibíd.: 47-49)³⁵. Luego de discutir la relación entre conflicto y democracia, Arcos aborda los vínculos entre estos dos conceptos con el de gobernabilidad. Y para hacerlo, empieza citando a Michael Coppedge, quien plantea que existirá compatibilidad entre el conflicto y la gobernabilidad democrática en la medida en que existan reglas adecuadas para el manejo del primero (Ibíd.: 51)³⁶. Arcos no solo relaciona la democracia, la gobernabilidad, el conflicto, y las normas, sino que además introduce dos categorías fundamentales en el análisis: institucionalidad y cultura política. Para este autor:

La democracia y la gobernabilidad democrática implican la existencia del conflicto/disenso, no solo en el ámbito político sino en el social, y en el espacio de interacciones que se crean entre uno y otro; presuponen, además, una forma particular de procesarlos para transformarlos en consenso, en decisiones de política y en el surgimiento de instituciones tanto políticas como sociales. Una y otra suponen la existencia de una normatividad, una institucionalidad orientada hacia fines democráticos específicos, y una cultura política compatible con la normatividad democrática. La existencia de estos factores legitima el conflicto, lo hace moderado y tolerable desde el punto de vista del orden democrático (Ibíd.: 52).

Estos mismos elementos han sido destacados por otros autores, como por ejemplo Olivier Dabène. Para este autor, citado por Fontaine:

La gobernabilidad puede entenderse como un modo o un estilo de gobierno, es decir una manera de resolver problemas, susceptible de ser apprehendida a varios niveles de análisis: el marco institucional en el que se ejerce el poder político (las reglas del juego), el marco estatal en el que se elaboran las políticas públicas, los actores del juego político

(élites político-administrativas), su manera de jugar y, finalmente, los problemas a los que tienen que responder (Estado de la economía, movilización social, etc.) (Fontaine 2003: 109).

Como se ve, es frecuente que se atribuya a las instituciones públicas -o al sistema político, en su sentido más amplio- el rol de “procesar” los conflictos a través de prácticas democráticas, evitando que los mismos deriven en violencia. Simón Pachano ha planteado que los problemas de “ingobernabilidad” tienen que ver no tanto con la “sobrecarga de demandas” a las que están sometidas las instituciones públicas -argumento frecuentemente utilizado para explicar las “crisis de gobernabilidad”-, sino mas bien con la falta de mecanismos institucionales para el tratamiento de los conflictos, ante lo cual los mismos terminan siendo procesados por fuera del sistema político (Pachano 2003: 132).

Tanto Pachano como Burbano de Lara han atribuido además un rol central en la gobernabilidad democrática al sistema de representación, que es el que permite que el sistema político-institucional pueda actuar como instancia de tratamiento democrático de los conflictos. Para lograr este objetivo, se requiere que el sistema de representación permita que se expresen los diversos intereses y los conflictos de la pluralidad de sujetos que conforman la sociedad (Burbano de Lara 1998: 9).

Arcos ha ido un paso más allá, proponiendo una tipología de conflictos en función de su relación con las normas -cuya máxima expresión es la Constitución Política de la República- y su aporte a la democracia o, más ampliamente, a la gobernabilidad democrática. Específicamente, el autor ha dividido a los conflictos en aquellos que emplean mecanismos aceptados por el estatuto constitucional, y aquellos que se valen de métodos que no se ajustan a esta norma. En ambas categorías, existen tanto los conflictos que son funcionales para la democracia -aquellos que amplían la participación y las prácticas democráticas-, como aquellos que no lo son -que fortalecen mas bien los procesos no transparentes y los intereses de ciertas minorías-. Arcos propone, en definitiva, diferenciar entre los conflictos legales y no funcionales, los legales y funcionales, los ilegales y no-funcionales; y los legales y funcionales. Estos últimos, a la larga, terminan generando modificaciones en el sistema, permitiendo la entrada de nuevos actores, y siendo aceptados dentro de las normas (Arcos 1998: 53).

Queda claro que, para los autores cuyos trabajos han sido aquí reseñados, el término gobernabilidad democrática no se refiere a la ausencia de conflictos. Se refiere mas bien a un régimen en el que el conflicto se expresa según normas del juego claras, sin obstaculizar la implementación de las decisiones de gobierno; las que a su vez se supone se derivan de los mismos conflictos procesados a través de instituciones que las partes confrontadas reconocen como legítimas³⁷. Algunos autores incluso utilizan el término “gobernabilidad del conflicto” (Sánchez-Parga, 1995; Fontaine, 2003), es decir, tratan al conflicto como objeto mismo de la gobernabilidad.

Descentralización del Estado y conflicto

Un último tema que es necesario incorporar a la discusión por su importancia para el caso que estamos estudiando es el de la descentralización del Estado. En la literatura sobre el tema en Ecuador se ha señalado entre los objetivos de este proceso el acercar el gobierno a los ciudadanos, profundizando la democracia participativa y representativa, y fortaleciendo la gobernabilidad y la participación ciudadana (López 2004: 5-6). También se ha dicho que la descentralización es una herramienta que facilita la consecución de estos objetivos pero no la garantiza, una condición necesaria pero no suficiente. Poco se ha escrito, sin embargo, sobre las escasas experiencias efectivas de descentralización que existe en el país, y particularmente sobre los efectos de éstas en la gobernabilidad democrática y el tratamiento de los conflictos en sus localidades. Existen menciones aún muy generales a dichos temas, más orientadas a la proyección de posibles efectos futuros de los procesos actuales. El caso del transporte en Quito, por ejemplo, ha sido señalado como uno de los antecedentes más exitosos del proceso de descentralización en el Ecuador, y el precursor de posibles casos similares: “dado que la descentralización en el país es un proceso sin marcha atrás, es probable que de aquí a 20 años la ciudad se maneje con gran autonomía y que, siguiendo la línea de lo que ya se ha hecho en materia de transporte, asuma responsabilidades que hasta hoy corresponden al Gobierno Central” (Diario Hoy: 06/12/99).

Lautaro Ojeda por su parte ha señalado a los gobiernos locales como potenciales instancias privilegiadas para el tratamiento institucionalizado de los conflictos sociales. En sus palabras:

(...) es necesario que todo comportamiento democrático no solo se oriente hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, (...) sino a la importancia que tiene el procesamiento de los conflictos sociales, económicos, políticos y culturales en la democracia. Es decir, un procesamiento participativo, transparente y equitativo de los conflictos, y la canalización institucional a través del diálogo, (...) que es lo que generalmente ocurre entre los diversos actores del gobierno local (Ojeda 2002: 131).

Claudio Creamer ha ido más allá, al señalar que, frente a la crisis de gobernabilidad y el debilitamiento de la institucionalidad política en el Ecuador y ante la necesidad de que el sector público incremente su “poder y legitimidad” en el tratamiento de los conflictos, el impulso de la descentralización surge como una alternativa que permitiría la institucionalización de la resolución democrática de las disputas públicas (Creamer 1999: 428). Llega incluso a hablar explícitamente de “una descentralización del manejo de conflictos, que responda a una ‘geografía’ nacional de las disputas públicas” (Ibíd.: 429).

Puntos de encuentro

Más allá de que las dos vertientes aquí descritas -la de la acción y la de la estructura- hacen énfasis en distintos aspectos del conflicto, existen algunos temas que son de interés común para la vasta mayoría de autores, independientemente de la vertiente teórica con la que se alineen. En un asunto en particular parece haberse alcanzado un consenso entre los distintos académicos que han tratado el tema: se coincide en señalar que el conflicto no es negativo o disfuncional *per se* e incluso, dentro de ciertos límites, es útil y necesario (Mack y Snyder 1974; Charon 1986; Rubin, Pruitt y Kim 1994; Collins 1995; Sánchez-Parga 1995; Ortiz y Varea 1995; Folger, Poole y Stutman 1996; Arcos 1998; Ortiz 1999; Guerrero 1999; Fontaine 2003, entre otros). En palabras de Sánchez-Parga: “en toda la historia del pensamiento político el conflicto más que inevitable ha sido considerado necesario, como algo inherente a la vida política de un pueblo y expresión de la

libertad de los ciudadanos” (Sánchez-Parga 1995: 17)³⁸. El mismo autor ha llevado más allá esta idea, planteando que el conflicto tiene “umbrales” más allá de los cuales el conflicto se transforma en violencia, cuando los hasta entonces adversarios pasan a ser enemigos (Ibíd.: 112). Por otro lado, el autor reconoce que también existe un umbral mínimo necesario de conflictividad. Los umbrales máximos tolerables cambian de acuerdo a las sociedades, y son especialmente bajos en las que existe una heterogeneidad estructural, donde niveles de conflictividad moderados pueden llegar a desestabilizar la convivencia pacífica y la “gobernabilidad democrática”. El autor relaciona esto con el hecho de que muchas de estas sociedades sean proclives al autoritarismo (Ibíd.: 94). Además, amplía el análisis proponiendo que para establecer el umbral de lo tolerable en un conflicto hay que tener en cuenta los conceptos de legalidad y legitimidad: “Tanto si la imposición y la seguridad del orden se regulan a costa de la legalidad y legitimidad del gobierno como si las acciones conflictivas transgreden dicha legalidad y legitimidad, nos encontraríamos en un escenario social no dominado por el conflicto sino por la violencia” (Ibíd.: 96).

Rubin, Pruitt y Kim, por su parte, también han planteado explícitamente que el conflicto tiene aspectos positivos y negativos. Entre los primeros destaca el hecho de que fomenta el cambio social, permitiendo superar situaciones patológicas para la sociedad; facilita la reconciliación de los legítimos intereses de las personas y, por virtud de estas dos funciones, fomenta la unidad grupal. A pesar de lo dicho persiste el hecho de que el conflicto es enteramente capaz de causar estragos en la sociedad, y el conflicto destructivo, a pesar de ser mucho menos frecuente que el constructivo, puede generar un daño enorme (Rubin, Pruitt y Kim, 1994: 8-9).

Jorje Zalles, yendo más allá, ubica como un fundamento clave para pasar del conflicto al diálogo y el consenso, la garantía de ciertas condiciones “estructurales” relacionadas con la capacidad de las personas de alcanzar un mínimo de bienestar. En sus palabras:

Más aún que las condiciones disposicionales y situacionales (...) es de crucial importancia la creación y el mantenimiento de condiciones generales de bienestar social, que permitan la satisfacción de las necesidades humanas básicas y propendan el evitar las principales fuentes de conflicto, tanto social como interpersonal. La pobreza, la insalubridad,

la inseguridad, la carencia de servicios básicos, la marginación social y política, la ausencia de justicia, la falta de acceso a la educación son, como es conocido, condiciones que facilitan tanto el surgimiento de conflictos como la tendencia de estos a escalar (Zalles 2004: 36).

Este esfuerzo por vincular el análisis de la interacción de las partes con los temas estructurales en los que se basan los conflictos es al parecer una nueva tendencia, en algunos casos aún tímida, proveniente particularmente de autores de la vertiente “de la acción” del conflicto. Así, Bush y Folger plantean la necesidad de superar la práctica de la mediación orientada a lograr la satisfacción de las partes en conflicto, con el fin de avanzar hacia un enfoque orientado hacia la transformación sostenible “del carácter de los antagonistas individuales y de la sociedad en general”, que si bien había sido propuesto desde las primeras teorías de la mediación, había sido dejado en un segundo plano en los ejercicios prácticos (Bush y Folger 1996: 46, 75-76).

Por otro lado, surgen también voces que destacan la utilidad, para la comprensión de los elementos “estructurales” u “objetivos” del conflicto o de la lucha política, de explorar los patrones identificables en la interacción de las personas, sus “algoritmos de resolución de problemas” (Bustamante 2003: 345). Fernando Bustamante, teniendo a dichos “algoritmos” como uno de los componentes de la categoría “cultura política”, ha planteado que:

Sea que la cultura explique a los factores objetivos o sea explicada por ellos, podemos presumir que no es una pérdida de tiempo entenderla en su estructura interna, porque: o la cultura es un factor explicativo de última instancia, o sino lo es, si es en cambio, un mecanismo importante a través del cual los factores ‘verdaderamente’ explicativos actúan y se hacen efectivos. En cualquiera de los dos casos, habremos obtenido un cierto rendimiento intelectual al intentar tipificar un poco mejor algo que o es “sustrato” de la política, o es ‘mediación crucial’ de esta (Ibíd.)

Veo aquí un punto central que buscaré mostrar a lo largo de las páginas siguientes en el análisis de los conflictos del transporte público en Quito: que las dos vertientes teóricas en el estudio del conflicto y su tratamiento que aquí se han expuesto son en efecto complementarias; y que, en lugar de presentarlas como contradictorias -y mucho menos

tomar partido por una de ellas como si fuesen mutuamente excluyentes- resulta más útil valerse de ambas para así lograr una comprensión más completa del fenómeno del conflicto. Es necesario entender los “elementos estructurales y estructurantes” de los conflictos, pero al mismo tiempo se requiere comprender la dinámica que enfrenta a las partes involucradas -basada en sus percepciones y sus repertorios tácticos y estratégicos- y cómo dicha dinámica se relaciona con los referentes globales -sociales, políticos, económicos y culturales- de la conflictividad. Creo que esto hará más factible la identificación de posibles caminos que pueden conducir a soluciones democráticas, equitativas y duraderas a los conflictos.

Metodología, técnicas utilizadas, y estructura de este libro

Aspectos metodológicos

La presente investigación ha sido un ejercicio hipotético deductivo, en el sentido que se ha utilizado información empírica para tratar de refutar la hipótesis inicial y modificarla, de tal forma que ésta se ajuste más fielmente a lo observado en la realidad y al mismo tiempo contribuya a una mejor comprensión del fenómeno subyacente. Una primera forma de hacerlo fue mediante una reconstrucción descriptiva de la historia del transporte urbano en Quito y sus conflictos, con el fin de contar con una primera apreciación cualitativa de los hechos y apreciar en qué medida se ajustan a nuestra lectura inicial del problema.

En segundo lugar, en tanto la hipótesis se refiere a los efectos de la instauración en el transporte urbano de Quito de una autoridad pública independiente (la municipalidad), se realizó un análisis comparativo entre los conflictos anteriores y los posteriores a este acontecimiento. Para hacer esta división se fijó como fecha de referencia el mes de marzo de 1996, pues fue entonces cuando se suscitó el más importante conflicto de la historia reciente del transporte urbano de la ciudad, el hecho definitivo que permitió que el Municipio de Quito asumiera plenamente las competencias de planificación y regulación del transporte público.

Hay que añadir que en los conflictos de carácter nacional la autoridad pública principal sigue siendo el CNTTT, es decir, la variable independiente a la que se refiere la hipótesis (autonomía de la autoridad reguladora) no ha sido modificada. En este sentido, dichos conflictos pueden ser utilizados como contrafáctico, para fortalecer la validez científica de las conclusiones obtenidas. En consecuencia, se ha formulado el análisis comparativo en función del patrón descrito en la Tabla 1.B. Esta comparación se ha realizado desde dos perspectivas distintas: desde los patrones de comportamiento de los actores individuales de los conflictos y los resultados que obtuvieron (Capítulo III); y desde las regularidades de los conflictos vistos como un todo (Capítulo IV).

Tabla 1.B
Matriz básica del análisis comparativo realizado

	Enero 1990 – Marzo 1996	Abril 1996 – Diciembre 2004
Grupo de control (conflictos nacionales desarrollados en Quito)		
Conflictos locales		

Técnicas de investigación utilizadas

La información bibliográfica, documental y de campo que ha servido como base para este trabajo ha sido analizada a través de técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas mutuamente complementarias. En primer lugar, se ha utilizado la idea de sistematizar la información publicada sobre los conflictos, propuesta e implementada inicialmente por el Observatorio del Conflicto del CAAP. En este método está implícito el supuesto de que los medios de comunicación son quienes “principalmente contribuyen a la formación de la opinión pública, y (...) establecen el grado de reconocimiento y valoración que una sociedad atribuye al fenómeno del conflicto por ella producido” (Sánchez-Parga 1996: 9). El modelo del “Observatorio” ha sido ampliado para incorporar variables que no estaban siendo consideradas y que he juzgado importantes para los

finde de esta investigación. Para la recolección de información se ha utilizado el modelo de ficha presentado en el Anexo 1. Cada ficha -que alcanzan un total de 49- se refiere a un conflicto, y se nutre de todas las notas, reportajes, entrevistas, o editoriales de prensa encontrados que se refieran al mismo. La información base se ha tomado del sistema “Explored”, publicado en Internet por el Diario Hoy (www.explored.com.ec). La información de las fichas ha sido tabulada y analizada de acuerdo a los procedimientos explicados en el Anexo 2. También se ha recurrido a numerosos recortes de prensa distintos a los publicados en “Explored”, con el fin de contar con elementos cualitativos adicionales para la caracterización e interpretación de los conflictos. Sin embargo, estos últimos no han sido incorporados a las fichas con la idea de que estas tengan una sola fuente, previniendo sesgos que sobredimensionen ciertos conflictos.

Este método, como es evidente, presenta importantes limitaciones. Son considerados solo aquellos conflictos que han sido recogidos por la prensa y en consecuencia la información está influenciada por cuánta atención se ha prestado a determinados conflictos; y por la extensión, enfoque, y énfasis con que se los ha tratado (Ibíd.)³⁹. Se ha intentado compensar dichas limitaciones con la utilización de métodos de investigación complementarios. Así, se ha recurrido a entrevistas a profundidad y semi-estructuradas, a observaciones no participantes de las formas de toma de decisiones de los gremios de transportistas, y al estudio de documentos primarios tales como actas de reuniones y correspondencia oficial de los actores involucrados en los conflictos. Considero que estos instrumentos han permitido contar con suficiente información como para ensayar respuestas consistentes a las preguntas centrales de la presente investigación.

Estructura de este libro

La estructura de este libro responde a la metodología descrita. En el Capítulo II se hace un recuento histórico descriptivo del servicio de transporte urbano en Quito y sus conflictos, incluyendo una descripción detallada de los eventos de marzo de 1996, sus antecedentes y sus consecuencias.

El Capítulo III se ocupa de identificar y caracterizar a los principales actores de los conflictos estudiados y su comportamiento

conflictivo. Para cada uno de ellos se describen sus intereses y aspiraciones, sus relaciones con otros actores, los elementos claves de su discurso, las opciones estratégicas y las tácticas que han adoptado en los conflictos en los que han participado, y los resultados que han obtenido. Con esta base, se ensaya una interpretación de los principales cambios sucedidos en el mapa de actores a lo largo del período estudiado en función de la hipótesis de investigación.

En el Capítulo IV se desarrolla un análisis de los conflictos como tales: los temas discutidos, los actores involucrados, y las tendencias más reveladoras. Se hace énfasis en las variaciones observadas entre la etapa previa y la etapa posterior a marzo de 1996 y sus consecuencias, así como en las regularidades identificadas, que puedan aportar nuevas luces para la comprensión del fenómeno analizado.

Por último, en el Capítulo V se formulan las conclusiones del presente estudio. Se hace énfasis en los aprendizajes que el caso estudiado nos puede dejar, tanto en términos de la teoría del conflicto, como en términos del debate sobre la reforma a la estructura del Estado y la gobernabilidad democrática. Asimismo, se plantean algunas reflexiones sobre la aplicabilidad de estos aprendizajes a casos similares, y posibles líneas de investigación futuras.

Notas

- 1 Quedan excluidos entonces del objeto de estudio el transporte público “interparroquial”, “intercantonal”, e “interprovincial”.
- 2 El Trolebús, la Ecovía y el Metrobús son los tres grandes corredores de transporte desarrollados por el Municipio de Quito en el período estudiado, y consisten en carriles exclusivos reservados para la circulación de vehículos de transporte masivo.
- 3 Pedro Luis Lorenzo ha señalado a este tipo de conflictos entre los que, en su opinión, tienen un mayor interés científico. En ellos se ha observado frecuentemente que, incluso cuando las “condiciones objetivas” que parecen ser la causa del conflicto sostenido desaparecen, la actividad conflictiva se mantiene, lo que sugiere la necesidad de explorar otras posibles explicaciones para la recurrencia y persistencia de la conflictividad (Lorenzo 2001:211).
- 4 Sin duda alguna en el Ecuador el ejemplo más claro de este tipo de actores ha sido, durante la década de 1990, el Movimiento Indígena.
- 5 Lo dicho explica la férrea y reiterada oposición de los gremios de trabajadores de servicios como la educación, la salud o el transporte, a iniciativas de descentralización en esos ámbitos, y hace previsible que dicha oposición se

mantenga en el futuro. Puede también preverse que, en caso de concretarse algunas de estas iniciativas descentralizadoras, se generarán conflictos orientados sobre todo a evitar la consolidación del poder efectivo de los gobiernos locales sobre la competencia descentralizada y a lograr el regreso al statu quo anterior (Ojeda 2002: 122). Como se mostrará en las páginas siguientes, esto fue lo que sucedió con el servicio del transporte en Quito y, en tal virtud, los aprendizajes que puedan obtenerse de estas experiencias pueden resultar útiles para el análisis y toma de decisiones en casos similares.

- 6 Cabe reconocer que, a pesar de lo dicho, la gran mayoría de estos conflictos no han llegado a desbordar en episodios de violencia sistemática, lo que ha permitido que el Ecuador conserve en algo su prestigio de ser una “isla de paz” en relación a sus vecinos.
- 7 No existen mayores antecedentes sobre el estudio de esta problemática desde la perspectiva de los conflictos que genera. Los más recientes que se han identificado son los trabajos de Oscar Figueroa (“Transporte Urbano y Conflictos Sociales en Quito”, entre otros) que datan de la década de 1980. Estos trabajos se centran en el análisis de las condiciones sociales y económicas que dan origen a la conflictividad, pero hacen poca referencia al desarrollo de los conflictos como tales.
- 8 En numerosas ocasiones la opinión pública ha reclamado en mayor o menor grado la intervención del Estado. Estos reclamos, en un inicio orientados al gobierno central, en la década de 1990 comenzaron a orientarse a los gobiernos subnacionales, conforme el discurso de la descentralización como salida a la crisis del estado centralista fue ganando espacio.
- 9 Cabe mencionar que este organismo regula no solamente el transporte urbano, sino todo el transporte terrestre del país.
- 10 Participan del CNTTT, además de los representantes del sector privado, delegados de la Policía Nacional (quienes muy frecuentemente se han alineado con los transportistas) y del Gobierno (el Ministro de Gobierno o su delegado), que preside la organización.
- 11 Si bien esta es la norma, en los últimos años han existido entre ciertos grupos de transportistas -especialmente de Quito- iniciativas concretas de modernización de sus organizaciones.
- 12 También en este ámbito han existido cambios importantes en Quito durante los últimos años, en su gran mayoría derivados de iniciativas municipales.
- 13 Dada la distribución geográfica de las zonas residenciales y las que albergan la mayor parte de actividades económicas, no acceder al servicio de transporte público implica para muchos ser excluidos de los principales mercados laborales y de consumo. En palabras del especialista británico David Briggs, “El sistema de transporte es a la economía de un país lo que el sistema circulatorio es al cuerpo humano, pues así como la sangre lleva oxígeno y nutrientes a los tejidos, el transporte es el nexo entre las actividades de producción y las de consumo” (Diario Hoy: 19/04/95).
- 14 En el Ecuador se crearon a partir de la década de 1990, conforme se explica más adelante, diferentes tipos o categorías de servicio de transporte público, con calidades y tarifas diferenciadas.

- 15 Con la dolarización de la economía en el año 2000 y la estabilización del precio de los combustibles una vez superada la crisis económica que se inició en 1999, estos problemas fueron controlados. Como se verá en el capítulo IV, esto permitió que disminuya la conflictividad en torno al tema de las tarifas de transporte público.
- 16 Alejandro Moreano ha planteado que el bus popular vigente hasta los 80 no reflejaba las grandes diferencias socioeconómicas que se habían consolidado entre distintos estratos de la sociedad quiteña, por lo que en la década de 1990 comenzaron a surgir, entre las dos soluciones socio económicamente extremas de transporte -el bus popular y el automóvil privado-, servicios “intermedios” -selectivos, ejecutivos, etc.- en los que las diferencias sociales y económicas se vieron mejor expresadas (Moreano 1996b).
- 17 En Economía se denomina externalidades a “las actividades de un agente económico que afectan a las de otro de una manera que no se refleja en las transacciones de mercado” (Nicholson 1997: 523). Una externalidad negativa es, entonces, cuando un agente económico por medio de su actividad perjudica a otros y no lo recompensa por este daño.
- 18 A lo largo del período estudiado, uno de los “síntomas” de la problemática del transporte en Quito que ha sido señalado recurrentemente por los medios de comunicación es precisamente el alto índice de accidentes de tránsito producidos por los vehículos de transporte público.
- 19 En palabras de Carrión: “Quito es una urbe longitudinal que cuenta con una centralidad extendida que exige desplazamientos obligados desde todos sus puntos hacia un mismo sitio. Pero también sus funciones urbanas muestran una gran diferenciación entre sí: los lugares de residencia, trabajo, comercio y servicios están dispuestos de tal manera que exigen movimientos complejos y distantes” (Carrión 1994).
- 20 César Arias ha señalado que mientras la población crece a una tasa de alrededor de un 3%, el parque automotor a una del 6% (Diario Hoy: 28/05/99). Esto configura una situación de inequidad en el uso del espacio público: alrededor del 20% de la población, que tiene acceso a vehículos privados, ocupa entre el 70% y el 80% del espacio vial disponible. El principio de “carril exclusivo” en el que se ha basado los grandes proyectos de transporte de la Municipalidad de Quito en los últimos años apunta precisamente a revertir en algo esta situación a favor de los usuarios de la transportación pública.
- 21 El problema de la congestión de tránsito ha sido también abordado por el Municipio de Quito, mediante la construcción de obras de infraestructura orientadas a hacer que la circulación de los vehículos sea más fluida: pasos deprimidos, intercambiadores, reformas geométricas, accesos a barrios suburbanos, construcción de parqueaderos públicos, etc.
- 22 René Orellana, coincidiendo con Julio Quan y Maralise Hood, hace énfasis en el carácter evolutivo del conflicto, y su origen último en las necesidades humanas. Según ellos, “Las necesidades son parte de la vida y cuando éstas se presentan y no son resueltas, se transforman en problemas. Cuando los problemas no son resueltos, se transforman en conflictos. Y, finalmente, cuando los conflictos no son resueltos, se transforman en crisis.” (Orellana 1999: 104). En mi opinión, no se le

puede atribuir al fenómeno del conflicto un carácter tan lineal, pues en la práctica el surgimiento y escalamiento de los conflictos son fenómenos mucho más complejos. Aún así, la cita sirve para llamar la atención sobre la existencia de una correlación entre la acumulación de problemas no resueltos y la conflictividad.

- 23 Como será para algunos evidente, esta distinción nos remite directamente al tradicional dilema de las Ciencias Sociales entre estructura y acción, el que contrapone a quienes piensan que los seres humanos controlamos con nuestras actividades las condiciones de nuestras vidas, con quienes, por el contrario, consideran que gran parte de nuestros actos son el resultado de “fuerzas sociales generales que escapan a nuestro control” (Giddens 2002: 832). Sin embargo, deliberadamente evito utilizar las categorías “estructuralismo” e “interaccionismo” puesto que, en la medida en la que las agrupaciones teóricas que propongo en estas páginas no cumplen con buena parte de las características que suelen atribuirse a dichas categorías; busco darles aquí un significado mucho más acotado.
- 24 En castellano: “Conflicto Social – Escalamiento, Estancamiento y Resolución”. La primera edición, publicada en 1986, tuvo como autores únicamente a Pruitt y Rubin. En la segunda edición, publicada en 1994, fue incorporada como co-autora Sung Hee Kim.
- 25 Considero que es una definición concreta, clara y funcional para fines de investigación científica. Por un lado, nos remite directamente a hechos empíricamente observables (los actores sugieren que sus intereses son incompatibles con los de otros), y por otro no hace una valoración a priori sobre la legitimidad de los motivos y comportamientos de las partes. Esto no implica que este documento se construirá únicamente a partir de lo que aquí hemos llamado la “vertiente de la acción”. He incorporado de igual manera muchos conceptos y argumentaciones que caben dentro de la vertiente de la estructura, sin los cuales la comprensión de los conflictos estudiados hubiese sido, a mi juicio, demasiado limitada.
- 26 Para efectos de este estudio la estrategia de “evadir” es muy relevante. En el capítulo III se sugiere que esta es precisamente la estrategia más frecuentemente adoptada por los usuarios del servicio de transporte.
- 27 Así, Rubin, Pruitt y Kim diferencian entre el conflicto mismo -la percepción de intereses divergentes- y su escalamiento-el proceso mediante el cual la interacción conflictiva se intensifica-.
- 28 En el marco de este programa y con la participación de otras organizaciones como el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – ILDIS y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN, se conformaron en Ecuador y Perú grupos de trabajo con el fin de sistematizar y analizar los principales conflictos en un ámbito específico. En el caso ecuatoriano, los estudios se centraron en los conflictos en torno a la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana, y dieron como fruto 2 publicaciones: “Marea Negra en la Amazonía – Conflictos Socioambientales Vinculados a la Actividad Petrolera en el Ecuador”, y “Comunidades y Conflictos Socioambientales – Experiencias y Desafíos en América Latina”.

- 29 Durante los cinco primeros años de recolección de información, se utilizaron como fuentes 2 diarios de Guayaquil, 2 de Quito y 1 de Cuenca. Luego de verificar que la información obtenida era repetitiva, se redujeron las fuentes a los 2 diarios de mayor circulación en el país, uno de Guayaquil y otro de Quito (Sánchez-Parga 1996: 10).
- 30 Es importante hacer notar que aparentemente, de acuerdo a las mediciones realizadas, la frecuencia relativa de los conflictos del transporte en relación al total de conflictos nacionales es relativamente pequeña (Sánchez-Parga 1995: 82).
- 31 Fernando Carrión, en sus comentarios al estudio de Sánchez-Parga presentados en esta misma publicación, precisa que un conflicto urbano no es lo mismo que un conflicto social que tiene lugar en la ciudad. Lo que lo define no es entonces la ubicación en la que tiene lugar el conflicto, sino las características específicas antes anotadas (Carrión 1995a: 154).
- 32 Vale mencionar que tanto el ensayo de Lourdes Endara como los de Teodoro Bustamante aquí citados forman parte de las publicaciones que surgieron del programa FTTP de la FAO, que ya fue reseñado en páginas anteriores.
- 33 No sería preciso asumir que por norma general la vertiente de la acción en el estudio del conflicto supone que las partes involucradas persiguen objetivos similares. Autores de esta tendencia, como Douglas P. Fry, han enfatizado en la importancia de no asumir que las partes en disputa comparten el mismo tipo de intereses subyacentes (Fry 1997:11).
- 34 En esta línea, el decir que existe una crisis de gobernabilidad implica la incapacidad de un gobierno de enfrentar “los desafíos económicos sociales y políticos que constituyen el contexto de los conflictos” (Fontaine 2003.: 110).
- 35 A propósito de Sartori, Carlos Arcos recoge su crítica sobre el uso del término “conflicto”, al que considera erróneo y engañoso, y en cuyo lugar propone el uso del término “disenso”. El autor, haciéndose eco de esta observación, utiliza el término conflicto/disenso en su estudio (Arcos 1998.: 48). Considero que para los fines de esta investigación sirve bien la categoría “conflicto”, en la medida en la que la imprecisión que critica Sartori desaparece cuando, como se ha hecho al asumir en este trabajo la definición de Rubin, Pruitt y Kim, se atribuye al término una acepción sencilla y concreta.
- 36 Así como este autor, muchos otros han atribuido a las normas un rol central para lograr la gobernabilidad en un sistema democrático, encausando los conflictos por un sendero no violento sin negarlos. En palabras de Felipe Burbano de Lara “el pacto sobre las reglas no presupone la ausencia ni la neutralización del conflicto, tan solo su delimitación” (Burbano de Lara 1998: 7).
- 37 Carlos Strasser ha dicho que la gobernabilidad democrática es una situación en la que el gobierno “ejerce un mando efectivo sobre la sociedad y ello por medio del régimen democrático mismo” (Strasser 2002: 391).
- 38 En este sentido, parece haber sido superada la concepción del funcionalismo de Talcott Parsons de la década de 1950, que veía al conflicto –de cualquier tipo– como una aberración en la sociedad, como una patología social que debía suprimirse a toda costa (Björkqvist 1997: 26).

- 39 Las notas y reportajes publicados hacen las veces de protocolo de observación del conflicto, y la verdad de lo registrado es responsabilidad del observador directo (Gutiérrez y Brenes 1993: 2).

CAPÍTULO II

HISTORIA DEL TRANSPORTE URBANO EN QUITO Y SUS CONFLICTOS

En este capítulo haremos un recuento, más descriptivo que analítico, de la historia del servicio de transporte público en Quito y de sus conflictos. El propósito es contar con una primera apreciación cualitativa del impacto de la intervención municipal como autoridad reguladora del servicio, el alcance de este impacto, y los factores que posibilitaron la concreción de mejoras radicales.

El servicio de transporte urbano hasta 1988

El transporte motorizado en Quito comenzó en el siglo XX. La primera agencia de automóviles, “La Veloz”, inició sus operaciones en 1906; y antes habían existido solamente empresas de carruajes. En 1914 se instaló el servicio de Tranvías, desarrollado y operado por la empresa privada norteamericana Quito Tranway Company (Vásconez, 1997: 25), que operó hasta 1946, es decir, durante un poco más de treinta años¹. Testimonios de personas que pudieron utilizar el tranvía quiteño hablan de un servicio de eficiencia y calidad, caracterizado particularmente por el buen trato a los usuarios (Puga, 1991: 300). En 1947 se constituyó la primera empresa municipal de transporte, pero esta iniciativa no tuvo éxito y la empresa cerró en menos de un año, poniendo en entredicho la capacidad de la municipalidad de administrar eficientemente este servicio (Figueroa, 1986: 66).

Para Fernando Carrión, es precisamente la desaparición del tranvía a mediados del siglo XX lo que marcó el comienzo de lo que pronto se convertiría en “el problema del transporte en Quito”, cuando la provisión del servicio pasó a manos privadas que utilizaban formas

cada vez menos eficientes de gestión: “En el Ecuador esta producción adopta la forma de organización en cooperativas, que en realidad son más bien una forma encubierta de un empresariado informal con poco nivel de desarrollo” (Carrión: 1995b). La primera cooperativa de transporte urbano, y con ella el primer sindicato de choferes profesionales, aparecieron en 1949. Dicha cooperativa, que contaba con 15 asociados, disfrutó de un entorno jurídico bastante favorable: existían facilidades para la adquisición de vehículos, se limitaba legalmente la incorporación de nuevos empresarios al servicio de transporte garantizándoles el monopolio del sector; y las gasolinas se mantenían a bajos precios, producto de un subsidio, lo que hacía que las tarifas por el servicio fueran estables (Vásconez, 1997: 26).

En 1963 fue promulgada la primera Ley de Tránsito Terrestre (Ibíd.: 26). Esta ley cambió drásticamente la organización del servicio de transporte público en la ciudad, puesto que el mismo dejó de estar en manos de la municipalidad y pasó a ser responsabilidad de varias organizaciones (Blanco y Negro: 09/07/95), lo que se convirtió en un problema que se mantiene hasta la fecha a escala nacional. Se crearon entonces la Junta General de Tránsito y la Dirección General de Tránsito con el fin de regular y controlar el transporte a escala nacional, y en 1966 se creó el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres, CNTTT (Diario Hoy: 25/10/04).

De esta manera, en los años 60 y 70 se consolidó en todo el Ecuador un sistema de transporte público basado en el pequeño propietario, que seguía una lógica “de supervivencia y no de acumulación”, a decir de Alejandro Moreano. El mismo Moreano ha escrito que el modelo se mantenía gracias a que se alargaba la vida de los buses², pues las tarifas eran fijas y no permitían financiar la renovación, y gracias al monopolio, no de la propiedad sino del acceso al servicio (Moreano: 1996a). Dicha estructura generaba un servicio “mínimo satisfactorio” para una ciudad pequeña como lo era el Quito de ese entonces. Pero la ciudad creció drásticamente, y el modelo de transporte público se volvió obsoleto³. El problema se agudizó cuando el subsidio a la gasolina, que se había mantenido durante la década de 1970, fue eliminado luego de la guerra de Paquisha, pero la presión de los choferes y las oposición masiva al incremento de tarifas hizo que el modelo se perpetúe (Ibíd.). Lo que no pudo mantenerse fue la tarifa fija de 1 sucre, que fue incrementada en un 40% en 1977, provocando

la llamada “guerra de los 4 reales”, uno de los primeros conflictos importantes relacionados con el transporte urbano en el país (Figueroa 1982: 11). A partir de entonces, la conflictividad en torno a este servicio habría de volverse una constante en el Ecuador.

El problema se fue haciendo cada vez más grave a los ojos de la ciudadanía y comenzó a ser visto como crítico ya en los años 80 (Ibíd.: 7). Esto se debió al impresionante aumento de habitantes de la capital ecuatoriana y al consecuente incremento de automotores públicos y privados. La municipalidad volvió a entrar en escena en la administración del Álvaro Pérez, a inicios de la década de 1980, cuando se creó la Empresa Municipal de Transportes, EMT (Vásconez, 1997: 26), que empezó a operar con buses de 2 pisos y buses articulados, que brindaban un servicio dirigido sobre todo a los turistas, y fue posteriormente ampliando su servicio. A esta administración la siguió la de Gustavo Herdoiza, la que si bien mantuvo el servicio de la EMT no impulsó ninguna mejora relacionada con el transporte urbano. En 1988 Rodrigo Paz fue electo alcalde de Quito, y con éste inició el proceso que llevaría a la transformación del transporte público en la ciudad.

La administración municipal de Rodrigo Paz (1988-1992)

A pesar de ser un tema considerado como prioritario por los quiteños según algunos sondeos de la época, el rol de la municipalidad en la provisión y mejoramiento del servicio de transporte público en 1988 era marginal, pues se limitaba al servicio brindado por la Empresa Municipal de Transporte. Desde los primeros meses de la administración de Paz, sin embargo, se comenzó a hablar de “soluciones definitivas” para el problema. Los cambios necesarios no eran fáciles ni de corto plazo. El reto estaba en sentar bases sólidas, sobre las que fuera posible construir, en el futuro, un nuevo modelo de servicio en el que la municipalidad fuese la máxima autoridad reguladora.

El contexto nacional

A inicios de la década de 1990, el transporte urbano en Quito se regía por la Ley de Tránsito vigente para todo el país⁴. Entonces, la máxima autoridad en cuanto a planificación y gestión era el Consejo Provincial de Tránsito, que a su vez era una división del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (CNTTT). Al no existir una autoridad local independiente, los conflictos en torno al servicio de transporte público que tenían lugar en Quito generalmente se referían a problemas comunes a todo el país, y no a los estrictamente locales.

Entre 1990 y 1992 se desarrollaron los tres primeros conflictos documentados para la presente investigación, y todos estuvieron relacionados con incrementos de tarifas solicitados por los gremios del transporte como compensación al incremento gradual del precio de los combustibles que llevaba a cabo el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992). En los primeros dos casos (sucedidos en 1990 y 1991 respectivamente), el gobierno cedió con gran facilidad al pedido de los transportistas, lo que provocó protestas populares que, sin embargo, no alteraron la decisión gubernamental. Posteriormente, con el fin de prevenir un conflicto con los gremios del transporte luego de un nuevo incremento del precio de los combustibles en 1991, el gobierno decidió crear un subsidio directo a los transportistas, cancelado a través de sus cooperativas. El mismo se constituyó en una nueva fuente de conflictos, debido tanto a los retrasos en el pago como a la recurrente necesidad de ajustarlo ante la constante inflación. En mayo de 1992 los gremios del transporte solicitaron un nuevo incremento tarifario en lugar del subsidio, por considerar que este último era insuficiente. El gobierno no accedió en primera instancia, lo que llevó a una serie de acciones por parte de los transportistas, como paralizaciones del servicio y el cobro de facto (no autorizado) de las tarifas que ellos consideraban justas. A esto el gobierno respondió con un decreto de movilización bajo el cual se ejecutaron más de 50 detenciones de choferes y sus unidades. Hubo también varias reacciones por parte de grupos de usuarios organizados, como protestas violentas que produjeron heridos, y el secuestro de 3 buses en la ciudad de Machala. Poco tiempo antes de la finalización del período de gobierno en agosto de 1992, sin hacer ningún anuncio público, el Consejo Nacional de Tránsito firmó la autorización del incremento de tarifas⁵. También en

el marco de este conflicto el gobierno de Rodrigo Borja emitió un decreto que exoneró a los vehículos del transporte público (con un máximo de 1.000 unidades anuales) de impuestos y aranceles (Blanco y Negro: 21/03/99). Los hechos muestran que, en este período, la influencia de los gremios del transporte en los entes de regulación del servicio a nivel nacional era decisiva, y la capacidad del gobierno nacional para llevar a la práctica sus decisiones y políticas en este ámbito era claramente limitada.

El fortalecimiento de la Empresa Municipal de Transporte

La Municipalidad de Quito a inicios de la década de 1990 no tenía influencia alguna sobre el sistema nacional de transporte urbano. A nivel local, su intervención se restringía a brindar servicios puntuales de transporte público (especialmente desde y hacia zonas turísticas) a través de la Empresa Municipal de Transporte, EMT. Y las primeras iniciativas visibles de la administración de Rodrigo Paz para mejorar la calidad del servicio tuvieron que ver precisamente con el fortalecimiento y la ampliación de los servicios de esta empresa. Con una importante ampliación de su flota de autobuses se comenzó a cubrir rutas que no estaban siendo atendidas por las operadoras privadas por su baja rentabilidad, especialmente las dirigidas a barrios urbano-marginales como el Comité del Pueblo o La Ecuatoriana⁶. Estas frecuencias empezaron a funcionar aún antes de que el CNTTT otorgara los permisos de operación (Diario Hoy: 24/08/90), y muy frecuentemente fueron precedidas de la construcción y pavimentación de las vías de acceso a estos barrios, que en muchos casos se encontraban en condiciones intransitables (Ibíd.: 25/09/90). Adicionalmente, desde mayo de 1990 la EMT instauró el servicio de “Transporte Municipal Gratuito” dirigido a las personas de menos de 6 y más de 65 años, y a los discapacitados (Diario El Comercio: 02/05/90)⁷.

Los buses municipales tuvieron una gran aceptación, tanto porque comparados con los de las empresas privadas eran más modernos y cómodos, como también porque las condiciones de operación eran significativamente mejores, ya que contaban con paradas y frecuencias fijas y con una tarifa subsidiada (Méndez 1991: 267)⁸. En opinión de Carlos Arcos, ésta fue la primera respuesta efectiva de la

municipalidad frente al problema del transporte urbano (Arcos 1995). En dicha solución, sin embargo, el rol de la municipalidad era el de proveedor del servicio, entrando en competencia directa con los operadores privados. Las críticas funciones de regulación seguían estando en manos de las autoridades nacionales, lo que dificultaba las posibilidades de una mejora estructural del sistema de transporte urbano.

Las bases para el cambio

Las autoridades municipales a inicios de la década de 1990 tenían muy claro que hacía falta un cambio radical en el marco normativo, así como propuestas técnicas concretas y viables si se quería llegar a tener un sistema de transporte urbano eficiente y de calidad. También sabían que estos cambios no podían concretarse en el corto plazo, y que se necesitaba sentar las bases que sostengan un proceso de largo aliento. Con esto en mente se creó la Unidad de Estudios del Transporte (Vásconez, 1997: 26), organismo que fue puesto a cargo del Ing. César Arias, un técnico especializado en transporte público quien habría de ser ratificado como máximo responsable de esta área en las administraciones municipales de Jamil Mahuad y de Roque Sevilla. Esta unidad fue la encargada de elaborar el Plan Maestro de Transporte de Quito. En dicho documento ya se consideraba la creación de una autoridad única para planificar y regular el servicio de transporte en el ámbito local, la creación de una red integrada de transporte público, el fortalecimiento de las empresas privadas, la implantación de vehículos de baja contaminación y un sistema centralizado de semaforización (Arias 2000: 3), medidas que en gran parte se irían concretando a lo largo de la década siguiente.

Como eje de la red integrada de transporte prevista en el plan, se propuso implementar el servicio de trolebuses. La discusión sobre el proyecto comenzó a tomar fuerza en 1989, y varios estudios coincidieron en señalar que esta era, en términos técnicos y económicos, la mejor opción para mejorar el servicio de transporte en Quito. Sin embargo, también desde sus inicios, el proyecto tuvo detractores. Uno de los más visibles fue Oscar Ayerve, quien encabezó la lista de candidatos a concejales por la Izquierda Democrática en 1990. Ayerve cuestionó desde el costo del proyecto hasta el tiempo previsto para su

implementación, además de la longitud del recorrido y el precio del pasaje (Diario Hoy: 08/04/90)⁹. Más allá de los cuestionamientos, el 1 de diciembre de 1990 en la sesión solemne de la Municipalidad de Quito conmemorativa de la fundación de la ciudad, el Gobierno Nacional se comprometió mediante convenio a financiar y poner en marcha el proyecto de los trolebuses. Sin embargo, tendrían que pasar 5 años más para que el proyecto se concrete.

La Ley del Distrito Metropolitano

También desde la administración municipal de Rodrigo Paz se propuso un proyecto que a la larga sería el que permita que la municipalidad se transforme en un actor central en el manejo del transporte público de la capital ecuatoriana: la declaratoria de Quito como Distrito Metropolitano. Detengámonos brevemente para analizar el desarrollo y el impacto de esta iniciativa.

La necesidad de contar con un régimen especial para el área metropolitana de Quito había sido discutida ya desde 1973, cuando Sixto Durán-Ballén ocupaba la alcaldía (Ibíd.: 29/11/93). Sin embargo la idea fue abandonada por un largo período, hasta que se retomó en la administración municipal de Rodrigo Paz. En octubre de 1990, el alcalde entregó formalmente al Presidente del Congreso Nacional el proyecto de ley para su discusión y aprobación (Diario El Comercio: 02/02/90). En su primera versión, dicho proyecto era muy diferente al que finalmente sería aprobado¹⁰, y tuvo varios opositores en el Congreso, incluyendo algunos diputados quiteños entre los que destacaban el representante del Partido Social Cristiano por Pichincha Eduardo Villaquirán y quien luego sería Presidente interino de la República, Fabián Alarcón, en ese entonces también diputado por el Frente Radical Alfarista. La crítica principal era que dicho proyecto intentaba crear un Estado dentro del Estado (Diario Hoy: 06/12/90 y 22/05/91).

Tuvo que esperarse hasta marzo de 1992, ya en las postrimerías de la administración municipal de Paz, para que el Congreso Nacional apruebe en primer debate el proyecto del Distrito Metropolitano de Quito. Esta decisión provocó duras críticas, especialmente por parte del prefecto electo de Pichincha, Federico Pérez, quien planteaba que en caso de aprobarse la ley en segundo y definitivo debate, la nueva

división administrativa reduciría drásticamente el presupuesto del Consejo Provincial de Pichincha¹¹. El proyecto de Ley del Distrito Metropolitano fue aprobado definitivamente por el Congreso Nacional y luego sancionado formalmente por el Presidente de la República el 25 de noviembre de 1993. Finalmente, la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito fue publicada en el Registro Oficial No. 345 del 27 de diciembre de 1993. En el texto final de la ley no se modificaron los límites cantonales de Quito pero se cambió la estructura administrativa de la jurisdicción (Ibíd.: 12/11/93 y 26/11/93). Sin duda, uno de los aspectos más relevantes de este nuevo instrumento jurídico fue la descentralización de las competencias de planificación y regulación del transporte terrestre hacia la Municipalidad de Quito, al plantear que esta institución “planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias...”. Una segunda disposición de la ley, muy relacionada con la anterior, era la que facultaba a la municipalidad para prevenir y controlar “cualquier tipo de contaminación del ambiente” (Ibíd.: 29/11/93). La ley preveía un plazo de 2 años a lo largo de los cuales las nuevas competencias serían transferidas.

El 5 de enero de 1994 se llevó a cabo la primera reunión del Concejo Metropolitano de Quito (Ibíd.: 06/01/94). Desde ese mismo año, la municipalidad empezó a ejercer sus nuevas competencias referentes al control de la contaminación ambiental. Sin embargo, las competencias relativas al transporte público no entraron en vigencia sino hasta diciembre de 1995, a través de los decretos presidenciales 3304 y 3305, publicados en el Registro Oficial No. 840 del 12 de diciembre de 1995, por medio de los cuales el entonces presidente Sixto Durán-Ballén transfería al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, dentro de los límites de su jurisdicción, las funciones que hasta entonces tenía el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha. El control del tránsito y el transporte urbano quedaba, como antes, bajo la responsabilidad de la Policía Nacional, a través de la Jefatura de Tránsito de Pichincha. La municipalidad, por su parte, creó la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte, UPGT, con el fin de hacerse cargo de la ejecución de los planes y proyectos de transporte previstos al amparo de sus nuevas competencias.

Varios analistas, refiriéndose a los términos en los que se había puesto en vigencia la ley, preveían que la misma iba a dar pie a conflictos entre los actores involucrados. En un editorial Diario Hoy planteaba que la Ley del Distrito Metropolitano, a pesar de que distribuía las competencias del transporte de manera “lógica”, crearía serias tensiones institucionales entre el Municipio y la Policía Nacional, la que perdía la facultad de dirección pero mantenía la de control (Ibíd.: 01/11/95). Por su parte, el entonces vicepresidente del Congreso Nacional Marco Proaño Maya, predecía en julio de 1995 que el asumir las competencias por parte del Municipio en diciembre sería un verdadero desafío, “sobretudo porque van a existir conflictos colectivos con las cooperativas” (Blanco y Negro, 09/07/95). Aún así, pocos pensaban que los posibles enfrentamientos podían salirse de control y alcanzar, como efectivamente lo hicieron, los mayores niveles de escalamiento observados en la historia reciente del transporte urbano en el Ecuador.

La primera administración municipal de Jamil Mahuad (1992-1996)

La continuidad de la Democracia Popular en la Municipalidad de Quito

A pesar de que gozaba de una gran popularidad al terminar su mandato, Rodrigo Paz no pudo candidatizarse a la reelección como alcalde de Quito dado que las normas entonces vigentes no lo permitían. Su partido, la Democracia Popular (DP) eligió entonces como candidato a sucederlo a Jamil Mahuad Witt. En la jornada electoral del 17 de mayo de 1992, Mahuad fue electo alcalde de Quito con el 50,1% de los votos; 13,1 puntos por encima de su principal rival, el candidato del Frente Radical Alfarista, Fabián Alarcón. Las expectativas de sus electores se concentraban principalmente en lo que el alcalde Mahuad pudiera hacer con el agua y el transporte en Quito (Diario Hoy: 19/05/92). El alcalde electo manifestó que procuraría continuar con la obra de Rodrigo Paz y en lo posible mantener “el mismo equipo” (Ibíd.: 11/06/92).

El 7 de agosto de 1992 Jamil Mahuad fue presentado como nuevo alcalde en el Consejo Metropolitano, junto a los 8 nuevos

concejales electos. En su discurso de despedida, Rodrigo Paz destacó los grandes avances que se habían hecho en su administración por dotar a la ciudad de agua potable, sentenciando: “el gran problema de Quito ahora es el transporte” (Ibíd.: 07/08/92). Por su parte Jamil Mahuad se manifestó desde un inicio a favor de la promulgación de la Ley del Distrito Metropolitano, y del impulso de los proyectos de transporte urbano iniciados durante la administración de Paz (Ibíd.: 11/06/92). Se dio así el primer gran paso en dirección a las mejoras del transporte en Quito: la continuidad de planes y proyectos entre distintas administraciones municipales, algo que no es muy frecuente en la política ecuatoriana.

Mahuad no obstante debió hacer frente a una serie de episodios conflictivos con los concejales de oposición, particularmente durante la segunda mitad de su período. Desde este grupo surgieron varias denuncias en contra del alcalde, como acusaciones de incumplir con la convocatoria semanal al concejo en pleno mandada por la ley, o de irregularidades en el proceso de adjudicación de importantes contratos. Mahuad, por su parte, cuestionó la legitimidad de la oposición, acusándolos de tratar de conseguir, mediante chantajes, prebendas personales (Ibíd.: 26/01/95). Los medios de comunicación de la ciudad tomaron en su mayoría partida por el alcalde, acusando a los partidos políticos de ser los principales responsables del caos generado en el Concejo de Quito por haber seleccionado para ser candidatos a concejales a personajes que habían “llevado la politiquería al Municipio” (Ibíd.: 29/04/95). Probablemente esto motivó a Fabián Alarcón y Jaime Nebot, líderes de dos de los partidos políticos nacionales que tenían representación en el concejo de Quito, a manifestar públicamente su apoyo a la gestión de Mahuad¹². Se introdujeron importantes reformas administrativas en la municipalidad, estando entre las más destacadas la zonificación de la ciudad y la creación de administraciones municipales para cada zona, encargadas de resolver los asuntos más importantes de su respectiva jurisdicción. Los cambios repercutieron en claras mejoras en la calidad y eficiencia de los servicios brindados por la institución.

El contexto nacional

En términos generales, los conflictos del ámbito nacional durante la primera administración de Jamil Mahuad siguieron siendo muy similares a los que se presentaron en la administración de Rodrigo Paz y en épocas anteriores, aunque se dieron en mucho mayor número. La Municipalidad de Quito prácticamente no intervenía en ellos. Consistían mas bien en confrontaciones entre los gremios del transporte y las autoridades nacionales, y/o en protestas de grupos representantes de los usuarios del servicio luego que el gobierno cedía a las presiones y amenazas de los transportistas y adoptaba medidas poco populares.

El tema más recurrente en los conflictos nacionales de este período fue el de las tarifas del servicio de transporte urbano. En agosto de 1992, el gobierno decretó el incremento de los precios de los combustibles, al tiempo de anunciar su intención de “mantener el costo del transporte público” negociando compensaciones con los transportistas (Ibíd.: 04/09/92). Las autoridades tuvieron que enfrentar una huelga nacional liderada por el Frente Unitario de Trabajadores, pero los transportistas no se unieron a esta medida, prefiriendo negociar con el gobierno hasta conseguir un incremento del subsidio al transporte. En octubre de ese mismo año, el gobierno fijó una tarifa de transporte urbano para estudiantes que los gremios consideraron inaceptable, y al que respondieron con una paralización nacional del servicio; con la que consiguieron que la medida no se implemente en los términos previstos. En enero de 1993, los transportistas solicitaron nuevamente un incremento de tarifas, y el gobierno terminó autorizando un nuevo valor para la modalidad de transporte “ejecutivo”. Dos años después, a inicios de 1995, las autoridades anunciaron un incremento en las tarifas de transporte urbano, pero por un monto inferior al que los transportistas esperaban. Estos últimos manifestaron su inconformidad, pero terminaron cediendo temporalmente debido a las graves protestas protagonizadas por estudiantes y trabajadores. Retomaron su pedido el mes de abril de ese mismo año, consiguiendo luego de un mes de negociaciones nuevos incrementos en las categorías de servicio “ejecutivo” y “selectivo”.

Otra fuente importante de conflictos durante esta época fue el subsidio directo al transporte. En mayo de 1993, gobierno y transportistas protagonizaron un breve conflicto motivado por los retrasos en el pago del subsidio, que se solucionó en una ronda de negociaciones entre los dirigentes gremiales y el entonces ministro de gobierno, Roberto Dunn. En enero del año inmediato posterior, ante nuevas medidas económicas gubernamentales que incluían el aumento de los precios de los combustibles, los gremios del transporte exigieron un incremento del subsidio, lo que se concretó luego de pocos días de negociaciones. Sin embargo, en julio de ese mismo año las autoridades gubernamentales propusieron reducir nuevamente el subsidio, debido a que se había producido una disminución de los precios de los combustibles, a lo que los transportistas cedieron renuientemente luego de una corta negociación. En octubre de ese mismo año, el gobierno anunció un incremento significativo en el precio del diesel junto a un nuevo incremento en el subsidio del transporte a manera de compensación. En esta ocasión un sector de los transportistas se opuso drásticamente a la propuesta, provocando una corta paralización del servicio en Quito el 22 de noviembre y graves enfrentamientos entre los transportistas que plegaron al paro y quienes no lo hicieron. A inicios de 1996, a propósito de un nuevo anuncio de incremento en el precio de los combustibles, los transportistas amenazaron con medidas de hecho para evitar este incremento y exigir el pago del subsidio, nuevamente retrasado. Se logró un acuerdo con el gobierno, que además de la ejecución de los pagos atrasados incluía el congelamiento del precio del diesel.

También durante el período en el que Jamil Mahuad fue alcalde por primera vez, el Congreso Nacional reformó la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre. El proyecto fue entregado por el Subsecretario de Gobierno al Congreso para su trámite en junio de 1995. Según el gobierno, el objetivo de la reforma era evitar la superposición de funciones entre las instituciones vinculadas al transporte terrestre (Ibíd.: 11/06/95). Los cambios fueron aprobados en 1996, y si bien se respetó las competencias del Distrito Metropolitano de Quito y de la Comisión de Tránsito del Guayas, los transportistas privados adquirieron una mayor influencia en el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, y lograron evitar el endurecimiento de las sanciones a los infractores de la ley.

Primeras medidas en torno al transporte público

Desde su primer día en funciones, Mahuad empezó a referirse reiteradamente al problema del transporte en Quito. Planteó que no se puede tratar de manera “uniforme” el transporte urbano de todas las ciudades del Ecuador (fijando una tarifa única a nivel nacional, por ejemplo) puesto que las características operativas y los problemas de cada ciudad son distintos. En esa línea, defendía que eran las municipalidades las que debían hacerse cargo del transporte, y no el Consejo Nacional de Tránsito (Ibíd.: 10/08/92), lo que se concretaría para el caso de Quito a través de la Ley del Distrito Metropolitano.

El proyecto estrella en este ámbito fue el trolebús, al que nos referiremos en la siguiente sección. Sin embargo, incluso desde que la municipalidad asuma a inicios de 1994 las competencias relacionadas con el control de la contaminación ambiental, adoptó algunas medidas que empezaron a ganarle la resistencia de los gremios del transporte. La más importante se dio en mayo de 1994, cuando se emitió una ordenanza municipal promovida por el alcalde y el entonces concejal, Roque Sevilla; que estaba orientada a controlar la contaminación provocada tanto por las emisiones de gases como por el ruido de los automotores, que contemplaba fuertes sanciones para los infractores. El 20 de junio de ese año, fecha prevista para el inicio de los controles, los transportistas de Quito llevaron a cabo una corta paralización del servicio que fue suspendida luego de llegar a un acuerdo con el alcalde sobre los plazos otorgados a los propietarios de los vehículos para realizar las reparaciones necesarias. A pesar de este compromiso, menos de dos meses después los transportistas paralizaron el servicio nuevamente y de manera sorpresiva; en oposición a la forma en la que se llevaban a cabo los controles ambientales. En esta ocasión la municipalidad adoptó una posición firme, aprovechando el gran apoyo que para entonces brindaban la ciudadanía y los medios de comunicación a las iniciativas de control de la contaminación. La prensa se hizo eco de las críticas a la actitud de los transportistas provenientes de la municipalidad, y el alcalde Mahuad comenzó a forjar una imagen de líder fuerte, capaz de frenar lo que la ciudadanía consideraba “abusos” de estos gremios. Las declaraciones brindadas por Mahuad, a propósito del paro de los transportistas, dejaban

entrever cuál sería la actuación de la municipalidad en los conflictos relacionados con el transporte público:

Los choferes han estado siempre acostumbrados a hacer lo que les da la gana, se encontraron con el Municipio de Quito y con la horma de su zapato (...) los dueños de 1300 buses no van a jugar con la salud de un millón 300 mil habitantes ni con el sistema de tránsito de la ciudad (Ibíd.: 09/08/94).

La paralización se suspendió y los controles continuaron llevándose a cabo hasta noviembre de 1994, a pesar de los varios intentos de los transportistas por detenerlos, que incluyeron una fallida demanda ante el Tribunal de Garantías Constitucionales que alegaba la inconstitucionalidad de la ordenanza municipal. En enero de 1995 se reiniciaron los controles, reforzados por una nueva ordenanza que preveía mecanismos más concretos para el cobro de las multas a los infractores y una estrecha coordinación con la Policía Nacional; pero fueron suspendidos temporalmente a finales de mes, respondiendo a un pedido del gobierno de postergar los conflictos internos y fortalecer la cohesión del país a propósito de la guerra no declarada entre Ecuador y Perú. Finalizada la guerra los controles se reanudaron, así como las quejas de los transportistas y sus intentos por revertir la potestad de la municipalidad para establecer este tipo de regulaciones. Incluso a inicios de 1996, en el marco de un conflicto relacionado con el incremento de los precios de los combustibles, los gremios nacionales del transporte incluyeron entre sus pedidos al gobierno nacional, además del congelamiento de los precios de los combustibles y el pago de subsidios atrasados, que se suspendan los controles ambientales desarrollados en Quito.

A pesar de que en las primeras semanas de ejecución de los controles ambientales existió una activa cooperación de la Policía Nacional, las tensiones entre este organismo y la municipalidad comenzaron a hacerse evidentes conforme se acercaba diciembre de 1995, fecha en la que se transferiría definitivamente a Quito las competencias de planificación y regulación del transporte urbano. En septiembre de ese año se dio un conflicto cuando, durante un operativo conjunto, elementos de la Policía Metropolitana de Quito asumieron tareas de dirección del tránsito ante la no presencia de policías nacionales. Ello provocó la protesta formal del Comandante de la

Policía Nacional, quien advirtió a las autoridades del cabildo que la municipalidad no debía sobrepasar sus competencias (Ibíd.: 07/10/95). A pesar de las disculpas formales del alcalde, este sería solo el primero de una serie de episodios que pusieron en tensión e incluso confrontaron abiertamente a las autoridades municipales y las policiales en torno a este tema.

A más de las políticas relacionadas con el control de la contaminación ambiental, en la administración del alcalde Mahuad se iniciaron otras acciones orientadas a “poner orden en el transporte”, tales como la elaboración de fichas para cada propietario y cada vehículo de transporte público con lo que se consolidó una extensa base de datos; la supresión del incremento constante de cupos y la creación de nuevas cooperativas, que habían sido una práctica frecuente hasta entonces creando una inmensa sobreoferta del servicio (Arias 2003). Ya desde finales de 1994 se hablaba de “un cambio radical, una remodelación del transporte en Quito” (Diario Hoy: 31/12/94). A decir de Fernando Carrión, estos cambios tenían que ver con la decadencia de un modelo y el surgimiento de uno nuevo:

(...) una tendencia histórica tiende a imponerse sobre otra que ha perdido viabilidad. Hay un agotamiento evidente del modelo de transportación vigente por más de cincuenta años y de la lógica de gestión del servicio, basada en la alianza de los choferes y la policía en el llamado Consejo de Tránsito (...) Existe la redefinición del marco institucional del manejo del transporte, sobre la base de una descentralización que otorga mayores competencias a la municipalidad en la regulación, planificación y operación del servicio. Lo cual significa la redefinición del Consejo de Tránsito como ente articulador de los intereses policía-choferes y la incorporación de un nuevo actor con mayor peso: el Municipio Metropolitano de Quito (Carrión 1996).

El trolebús

Varios estudios internacionales impulsados desde la Unidad de Estudios del Transporte durante la administración municipal de Rodrigo Paz habían señalado al Trolebús como la opción técnica y financieramente más adecuada para solucionar el problema de transporte en la ciudad de Quito, por sobre sistemas alternativos como el metro, el tren ligero y el monorriel (Arias 2000: 5). El sistema tiene

como principio básico el dar preferencia a la circulación de los medios de transporte público –que, aunque eran utilizados por el 80% de la población, ocupaban alrededor de un 20% del espacio en las vías– por sobre los vehículos particulares –que por el contrario, eran utilizados por el 20% de la población pero ocupaban casi el 80% del espacio vial disponible¹³– (Carrión 1994). Con el sistema de buses articulados circulando por carriles exclusivos, se buscaba devolver parte del espacio público a los sectores mayoritarios, con el fin de atender mejor su demanda de movilización.

Hacia mediados de 1992, y teniendo como telón de fondo la campaña para la elección del nuevo alcalde de Quito, la discusión sobre el “Trole” tomó fuerza. El proyecto comenzó a discutirse con mayor amplitud en los medios de comunicación, haciéndose públicos detalles como las posibles rutas y la necesidad de reubicar, en coordinación con los transportistas, los circuitos que hasta entonces operaban (Diario Hoy: 01/04/92)¹⁴. También empezó a hablarse de la vida útil permitida a los autobuses de servicio público, que en el Ecuador estaba fijada en 20 años. Los estándares internacionales eran de entre 10 y 15 años, y aún así la norma era constantemente irrespetada. (Ibíd.: 15/06/92). Todo esto, sumado al hecho de que el proyecto se constituyó en la principal oferta de campaña de Jamil Mahuad como candidato a alcalde (oferta que fue renovada una vez que Mahuad fue electo y posesionado), hizo que el Trolebús fuese visto como una iniciativa cada vez más plausible, y que comenzaran a presentarse los primeros conflictos en torno a éste.

Uno de los primeros confrontó a la municipalidad con el Ministro de Finanzas del gobierno de Sixto Durán-Ballén, Mario Ribadeneira. El ministro a inicios de 1993 declaró abiertamente su oposición al proyecto alegando que el mismo tenía inconvenientes técnicos, cuestionó la validez del compromiso del gobierno de Rodrigo Borja para financiar el proyecto, y anunció que en el presupuesto del gobierno nacional para 1993 no había ninguna partida asignada para éste. La posición de Ribadeneira fue duramente criticada no solo por el alcalde de Quito, sino también por otros actores destacados como el ex alcalde Rodrigo Paz –quien acusó al ministro de que su posición estaba fundada en intereses personales– y varios líderes de opinión (Ibíd.: 19/01/93). Los medios de comunicación mostraron un amplio respaldo a la municipalidad, dedicando espacios importantes para refutar los

argumentos técnicos y financieros del gobierno e instando a las autoridades pertinentes a no permitir el retraso y mucho menos la paralización de la obra. Incluso la misma administración de Durán-Ballén tomó distancia de la posición del ministro Ribadeneira: el Ministro de Gobierno en declaraciones a la prensa dejó en claro que la controversia sobre el trolebús era exclusivamente entre el Ministerio de Finanzas y la Municipalidad de Quito (Ibíd.: 27/01/93). A inicios del mes de marzo, el gobierno aprobó definitivamente el proyecto y comprometió su aporte para financiarlo (Ibíd.: 04/03/93). Ese mismo mes el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, incluyó a los Trolebuses de Quito entre los proyectos considerados prioritarios para el país (Ibíd.: 18/03/93).

Con este aval, la municipalidad inició los trámites burocráticos relacionados con la búsqueda de financiamiento y la adjudicación de las obras. En diciembre de 1993, se firmó el contrato de financiamiento del proyecto, lo que a su vez dio pie a un nuevo conflicto, esta vez entre Mahuad y el concejal Patricio Jijón, presidente de la Comisión Jurídica de la Municipalidad, quien acusó al alcalde de actuar a espaldas del Concejo Municipal en las gestiones relacionadas con el trolebús, lo que en su opinión quitaba toda validez legal al proceso (Ibíd.: 23/12/93). La acusación de Jijón motivó la inmediata reacción de 13 de los 15 concejales de Quito, quienes en una serie de visitas a medios de comunicación expresaron su respaldo a Mahuad y al Trolebús, destacando que el Concejo había aprobado por unanimidad el proyecto en septiembre de 1991, y el alcalde había mantenido a los concejales permanentemente al tanto de los avances del mismo (Ibíd.: 24/12/93).

En 1994 la municipalidad continuó con su decidido impulso al Trolebus sin haber iniciado aún conversaciones con los gremios del transporte. Estos últimos, por su parte, pusieron en marcha una larga serie de agresivos intentos por frenar la iniciativa, con el respaldo de algunos opositores políticos del alcalde Mahuad. En marzo publicaron una carta abierta al Alcalde de Quito, solicitándole “parar su actitud desenfrenada para hacer el contrato de trolebuses para la ciudad de Quito, atentando contra todo elemento técnico, económico y administrativo” y acusándolo de engañar a la ciudadanía sobre los detalles del proyecto (Diario Últimas Noticias: 04/03/94). En junio de 1994 Hugo Peñafiel, presidente de la Federación Nacional de

Transportistas Urbanos, FENATU, declaró que consideraba que el trolebús no era la solución para el problema del transporte urbano en Quito, manifestando que el mismo crearía un monopolio del transporte urbano en manos de las autoridades municipales que terminaría por desplazar a las unidades de transporte particulares (Diario El Comercio: 19/06/94). Posteriormente los transportistas buscaron que el Presidente de la República y la Contraloría General del Estado intervengan, planteando que el Proyecto Trolebús era técnicamente inviable y que se habían presentado además múltiples irregularidades en el proceso de contratación. Luego interpusieron un recurso de inconstitucionalidad frente al Tribunal de Garantías Constitucionales, del que solo consiguieron que se impida al Alcalde de Quito fijar por cuenta propia las sanciones económicas relacionadas con la implementación del proyecto. A la larga, los recursos legales de los gremios del transporte se agotaron, y la construcción del sistema de trolebuses en Quito continuó.

Luego de contar con la autorización formal del Concejo Metropolitano y con el informe favorable de la Contraloría General del Estado, las obras civiles del proyecto Trolebús comenzaron a ejecutarse en julio de 1994. La señal era clara: el “trole” sería en poco tiempo una realidad, lo que generó una gran inquietud al interior de los gremios de transportistas. El 8 de agosto éstos protagonizaron una sorpresiva paralización “preventiva” del servicio en Quito liderada por la FENATU, con el fin de oponerse tanto al proyecto trolebús como a controles ambientales llevados a cabo por la municipalidad (Diario Hoy: 09/08/94). El alcalde aprovechó la ocasión para atacar fuertemente la imagen de los transportistas, acusándolos de perseguir su interés personal sin ninguna consideración por el bienestar de la ciudadanía.

La actuación municipal en torno al transporte público, y particularmente el proyecto Trolebús, contaba con un creciente apoyo por parte de la ciudadanía. En una encuesta publicada en enero de 1995, el nivel de aprobación superaba el 70% (Ibíd.: 12/01/95), y a mediados de ese año los partidos políticos comenzaron a definir candidaturas para el proceso electoral que se celebraría en 1996. En tanto recientes reformas constitucionales permitían a las autoridades locales terciar por la reelección inmediata, se esperaba que el partido

Democracia Popular postulara a Jamil Mahuad para la reelección, lo que se concretó tras un breve conflicto interno en el partido¹⁵. Con esta candidatura a la vista, la importancia política del proyecto de los Trolebuses se volvió capital, al punto de ser considerado por muchos el factor decisivo para los resultados electorales en 1996 en Quito. Un editorial del Diario Hoy lo expresaba en los siguientes términos:

El trolebús será el gran elector de la Alcaldía de Quito. Una obra de esa magnitud no pasará inadvertida para la ciudadanía. (...) con buen trole Mahuad gana, con mal trole Mahuad pierde, y con trole demorado Mahuad tendrá que pelearla (Ibíd.: 18/08/95)

La posibilidad de la reelección del alcalde Mahuad puso nuevamente en alerta a los transportistas. En julio de 1995, presidente de la FENATU, Hugo Peñafiel, anunció que si no llegaban a un acuerdo con la municipalidad sobre los términos en los que operaría el Trolebús, ellos no acatarían la autoridad local y seguirían trabajando bajo las normas del Consejo Nacional de Tránsito (Ibíd.: 09/07/95). Se inició así un prolongado conflicto, que se extendió hasta marzo de 1996.

A finales del mes de octubre empezaron a llegar al país, a través del puerto de Guayaquil, las primeras unidades de trolebuses (Ibíd.: 24/10/95). Esto a su vez reavivó el debate sobre los cambios de rutas de buses, las tarifas que tendría el servicio, y los posibles problemas que podrían presentarse. Simultáneamente, si bien el conflicto de la municipalidad con los transportistas creció en intensidad, una facción de estos gremios se distanció de la posición de la FENATU. En efecto, la Asociación de Transportistas del Sur de Quito, que operaba 60 de las 110 rutas que existían en la ciudad, declaró que aceptaría los cambios propuestos por la municipalidad y que se prepararía para competir en las nuevas condiciones (Ibíd.: 25/10/95). El máximo dirigente de los transportistas (y candidato para la reelección en ese cargo), Hugo Peñafiel, acusó al alcalde Mahuad de comportamientos “dictatoriales” y anunció que en caso de no llegar a un “acuerdo justo” irían a la desobediencia civil, haciendo un reordenamiento de rutas para competir con el trolebús. Esto fue interpretado por la municipalidad como una amenaza de sabotaje, y se inició un juicio penal contra Peñafiel (Ibíd.: 31/10/95). A todo esto la prensa comenzó a tener un rol más protagónico, tomando claramente partido por la municipalidad y

fustigando cada vez más duramente a la FENATU. Esta última, por su parte, buscó acercamientos con el contendor político de Mahuad para la elección de alcalde de Quito, Federico Pérez, lo que le valió a este último las críticas de varios editorialistas y líderes de opinión (Ibíd.: 21/02/96).

Conforme se acercaba la fecha de inauguración del proyecto, el apoyo de la prensa fue haciéndose cada vez más evidente. Múltiples artículos y editoriales elogiaban la iniciativa y expresaban la esperanza de que a partir de su inauguración se marcara una etapa totalmente distinta en la historia del transporte en Quito. El trole era calificado por Diego Cornejo como “la mayor transformación que ha experimentado la ciudad en los últimos 50 años” (Cornejo 1995). Diego Araujo Sánchez expresaba: “La obra es tan importante y de tanta envergadura que marcará una línea divisoria en la historia del desarrollo de la ciudad” (Araujo 1995). Carlos Arcos, por su parte, llamó al proyecto como “una auténtica revolución” (Arcos 1995).

El domingo 17 de diciembre de 1995 se inauguró el servicio del Trolebús. Luego de sendas ceremonias que contaron con la presencia del Presidente de la República y muchas otras autoridades, el alcalde realizó el recorrido inaugural que lo llevó en 30 minutos de la estación de “La Y” hasta la de “El Recreo” (Mena 1995). Las dos primeras semanas de operación del sistema fueron de pruebas, por lo que el servicio no tuvo ningún costo para los usuarios. Desde el 2 de enero de 1996 se inició el cobro de las tarifas establecidas, las que por ser claramente subsidiadas resultaban muy competitivas en relación a las fijadas por el Consejo Nacional de Tránsito para el servicio de buses (Diario Hoy: 25/12/95).

El sistema durante las primeras semanas fue operativo solo en parte de su recorrido. El pleno funcionamiento del mismo requería que entrasen en aplicación las nuevas rutas para los buses de servicio urbano. Esta era, sin embargo, una medida que los transportistas no estaban dispuestos a permitir, lo que hacía prever una dura confrontación. El entonces director del Diario Hoy, Benjamín Ortiz, publicó en enero de 1996 un editorial que anticipaba, con gran precisión, los eventos a los que la municipalidad tendría que hacer frente en las semanas siguientes:

No hace falta ser detective para adivinar que si los troles funcionan, el resto del caos sucumbirá al avance del nuevo sistema más pronto que

tarde. La gente común saldrá ganando pero desaparecerán redes de negocios turbios, colusiones entre autoridades y buseros, subsidios que mantienen sobre las calles a buses destartados; y ellos no están dispuestos a morir sin dar batalla. (...) La mejora del sistema del transporte y la lucha contra la contaminación no será fácil. El ordenamiento del tránsito será una batalla técnica y política que deberá resolverse en los primeros combates. Si el Municipio no controla rápidamente el número y calidad de los buses en las calles, si no organiza las líneas y con la ayuda del Gobierno central somete el desorden, es de temer que triunfen las fuerzas del mal, y Quito pierda para siempre una enorme inversión y la posibilidad de mejorar la vida de la gente, en esta capital que se está volviendo insufrible (Ortiz 1996a).

El “Buserato”

Las semanas previas

En las semanas previas a la inauguración del proyecto Trolebús, la municipalidad había desarrollado conversaciones con dirigentes de los transportistas y la Policía Nacional, buscando infructuosamente acuerdos sobre la redistribución de las rutas de transporte urbano de la ciudad. Mientras tanto, cada vez más voces se manifestaban a favor de que la municipalidad adopte una postura enérgica y decidida frente a los actores que se resistían a los cambios propuestos: “ante el desafío, no queda sino un remedio definitivo: autoridad. La ciudad entera agradecerá eternamente al doctor Mahuad que la ejerza como se debe: sin contemplaciones. Tendrá el respaldo de todos” (Ospina 1995).

Las autoridades municipales luego de un largo análisis concluyeron que no era posible lograr una salida negociada con los transportistas. El 6 de marzo de 1996 el alcalde de Quito anunció una resolución mediante la cual, en uso de las competencias recientemente adquiridas por la municipalidad, se ordenaba sacar de circulación todos los buses que superaran los 20 años de fabricación, que en el Distrito Metropolitano ascendían a 1.106 unidades¹⁶. Se fijó para el 17 de marzo el operativo para hacer efectiva esta disposición (Diario Hoy: 07/03/96). Las reacciones fueron inmediatas. La mayor parte de los medios de comunicación reconocieron que la medida era necesaria, y si bien perjudicaba a un grupo de transportistas, beneficiaba a la gran mayoría de la población. El único cuestionamiento provenía del hecho

que la medida se anunciaba en la mitad de la campaña electoral (en febrero de 1996 Mahuad había inscrito oficialmente su candidatura a la reelección como alcalde de Quito¹⁷). El director del Consejo Nacional de Tránsito, por su parte, protestó por no haber sido consultado antes de adoptarse la medida, y acusó a la municipalidad de haberse excedido de sus atribuciones legales (Ibíd.: 09/03/96). Mientras tanto los transportistas, anunciaron que no acatarían la disposición del municipio y se acogerían a las regulaciones del CNTTT (Ibíd.: 13/03/96).

Uno de los temas que más expectativa había creado en los medios de comunicación era la posición que adoptaría la Policía Nacional. Dicha posición comenzó a aclararse el lunes 11 de marzo, fecha para la que se había programado una importante reorganización de las líneas de buses de tal forma que éstas dejaran de atravesar el congestionado sector de La Marín en el centro de Quito; operativo que fue suspendido debido a la falta de colaboración de la Policía. Voceros policiales declararon que su no participación se debía a que la reorganización de líneas era una decisión unilateral de la municipalidad que no compartían (Ibíd.: 17/03/96). A mediados de semana, mientras los transportistas mantenían reuniones para planificar su estrategia frente a las decisiones municipales, la prensa comenzó a hablar de un “boicot” de la Policía a la campaña de reelección de Mahuad, motivado entre otras cosas porque el alcalde, entre sus propuestas de campaña, había mencionado la posible creación de la Corporación Metropolitana de Seguridad. En efecto, la Policía Nacional dejó de colaborar con el municipio en varias de sus iniciativas, como el control del consumo de licor en bares y discotecas de Quito y del comercio informal en el centro de la ciudad (Ibíd.: 14/03/96). Así las cosas, crecían las dudas sobre cómo actuarían los policías el domingo 17, fecha límite para la salida de circulación de los buses mayores de 20 años.

El conflicto

No se tuvo que esperar hasta ese día para que los eventos se desencadenen. El viernes 15 de marzo, de manera sorpresiva, alrededor de 1500 buses entraron en el centro de Quito y literalmente lo cercaron, bloqueando las calles de acceso con sus unidades. Acompañaban a los transportistas los comerciantes informales y los dueños de locales

expendedores de alcohol, que también se sentían perjudicados por varias iniciativas municipales. Los protestantes no solamente pedían que se detuvieran los controles ambientales y el proyecto Trolebús, sino que además se destituyera al alcalde Mahuad. Esa misma mañana, en una rueda de prensa brindada en el edificio de la Administración de la Zona Norte¹⁸, el alcalde anunció que la medida se mantenía, y que, luego de dialogar con las autoridades del Gobierno Nacional y la Policía, éstas le habían manifestado su apoyo (Ibíd.). Sin embargo, en la práctica la Policía no intervino, y al final de la jornada los transportistas seguían en control del centro de Quito (Ibíd.: 16/03/96).

Al día siguiente, el bloqueo se extendió a otros sitios claves de la ciudad, como los túneles que unen el Norte con el Sur, el edificio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, las avenidas 10 de Agosto, Mariana de Jesús, Colón, Cuero y Caicedo e incluso las vías de acceso a la urbe. Además, comenzaron a protagonizarse actos violentos e incluso vandálicos, como las amenazas y el lanzamiento de piedras a los vehículos particulares que intentaban circular, y la destrucción de las divisiones que marcaban la vía exclusiva del trolebús, y de las llantas y vidrios de los buses cuyos propietarios decidieron no plegar al paro. La inacción de la Policía y del Gobierno Nacional se hacía cada vez más evidente y preocupante¹⁹. La Municipalidad, aduciendo la necesidad de proteger la seguridad pública -lo que no podía lograrse sin el apoyo de la policía- suspendió los eventos programados para el domingo 17 que incluían la entrada en funcionamiento de la segunda etapa del Trolebús, la reestructuración de rutas, y el retiro de los buses mayores a 20 años (Ibíd.: 17/03/96).

Desde antes de anunciar el retiro de los buses obsoletos, las autoridades municipales tenían claro que los gremios del transporte no buscarían una salida negociada ni mucho menos acatarían las disposiciones municipales sin oponer resistencia. Esperaban pues una respuesta contenciosa orientada a forzar al cabildo a aceptar los términos y condiciones de los transportistas, aunque no tenían claro cómo. Frente a este escenario, se había preparado una estrategia orientada a los medios de comunicación. Apoyándose en la débil imagen de los transportistas ante la opinión pública²⁰, se buscaría polarizar el escenario presentando a éstos como los “malos” y a la municipalidad como los “buenos”; generando así la presión política necesaria para que las instancias con capacidad de coacción (el

Gobierno y la Policía Nacional) diriman el conflicto. Desde el mismo 15 de marzo, y con mucha mayor intensidad a partir del sábado 16, esta estrategia se puso en marcha. Los funcionarios municipales comenzaron a difundir comunicados a la prensa y presentarse en entrevistas de radio y televisión, explicando los motivos por los que la municipalidad no podía ceder, con una gran carga negativa en contra de los transportistas: eran ellos quienes contaminaban el aire de Quito y pretendían seguir haciéndolo, quienes se oponían a la instauración de un sistema de transporte moderno que beneficiaría a la mayor parte de la ciudadanía, y quienes en defensa de sus intereses negaban a los ciudadanos el derecho a circular libremente. La municipalidad con el alcalde Mahuad a la cabeza era presentada como la gran defensora de los intereses de la ciudadanía, la única instancia capaz de hacer frente a los aparentemente intocables gremios del transporte. Los resultados fueron inmediatos. Las cadenas de radio y televisión, así como los periódicos, se alinearon claramente en contra de los transportistas, formulando duras y recurrentes críticas, y elogios cada vez más generosos al alcalde.

En la madrugada del domingo 17 de marzo, la municipalidad llevó a cabo un intento de desalojo de los choferes del centro de Quito. Se esperaba que en el operativo participen, junto a la Policía Metropolitana, al menos 120 elementos de la Policía Nacional pero en la práctica concurrieron menos de 50 policías. Los choferes, muchos de ellos en avanzado estado etílico, opusieron resistencia y terminaron imponiéndose dejando a un policía metropolitano herido. La retirada de los funcionarios municipales estuvo acompañada de gritos de “viva la Policía Nacional” por parte de los transportistas (Ibíd.: 18/03/96).

Al amanecer, los editoriales de la prensa, radio y televisión estaban llenos de alusiones al paro del transporte en Quito, que condenaban no solamente a los transportistas, sino también al Gobierno y a la Policía Nacional por su inacción. Jorge Ortiz hablaba de “indecisión, lentitud y torpeza” por parte de las autoridades nacionales, Francisco Borja censuraba su “lento proceder sospechosamente comprometido con los transportistas”, Luis Verdesoto sugería que existía una “alianza subterránea” entre los transportistas y la Policía, mientras que Enrique Valle etiquetaba su actuación como “la cobardía institucionalizada”, para citar solo algunos de los articulistas. También existían duras críticas a lo que se consideraba una débil

reacción de la ciudadanía, y llamados a resistirse a toda costa a las pretensiones de los gremios del transporte (Ibíd.). Claudio Mena hacía el siguiente pedido a Mahuad:

La gobernabilidad de la ciudad y el principio de autoridad se encuentran en juego, pues no cabe supeditar los intereses y la seguridad de la colectividad a las delictuosas decisiones tomadas por algunos gremios de transporte. Su decisión, señor alcalde, no puede ser modificada, ni cabe aceptar diálogo alguno con quienes deben ser puestos en manos de la justicia, pues lo que han hecho los buseros es un atentado contra la colectividad (Mena 1996).

Diario Hoy tituló una de sus crónicas “El Buserato”²¹. En su editorial, se ensayaba una posible explicación para la postura gubernamental y resaltaba las posibles implicaciones que podría tener el conflicto:

Resulta también sorprendente como el gobierno central ha vuelto las espaldas a la capital. Probablemente supondrá que hay una competencia entre fuerzas frente a las cuales no quiere pronunciarse: los choferes, la Policía, el alcalde que busca la reelección. Quito está en un momento crucial: o se resuelve el problema a favor de los intereses de la colectividad, o quedará para siempre sometida a la destrucción y al caos (Diario Hoy: 18/03/96).

Aún así, los actos vandálicos protagonizados por algunos grupos de buseros no cesaron. Varios vehículos recolectores de basura fueron seriamente dañados, y los desperdicios esparcidos en las calles del centro histórico²². Parte de la infraestructura del trolebús fue destruida o dañada, incluyendo estaciones, divisiones de las vías, e incluso árboles ornamentales. Los líderes de la FENATU anunciaron que radicalizarían la medida, incorporando el apoyo de los gremios del transporte pesado, lo que al poco tiempo fue desmentido por estos últimos. Mientras tanto, el Comandante de la Policía declaró que a pesar de que había ofrecido su apoyo al alcalde, la institución no tenía los recursos suficientes para hacer frente a una medida de hecho de la magnitud de la protagonizada por los transportistas. Sugirió además a Mahuad que abra el diálogo con los gremios del transporte, pues en su opinión una “radicalización de posiciones” era perjudicial para la ciudad. No obstante, al finalizar la mañana de ese mismo día la Policía ejecutó un operativo para desbloquear la avenida 10 de Agosto, que

volvió a ser obstruida por los choferes al poco tiempo (Diario El Comercio: 18/03/96).

En la tarde del domingo 17, finalmente se establecieron negociaciones entre las autoridades del Gobierno Nacional, encabezadas por el Presidente de la República, y el Municipio de Quito. El pedido del alcalde desde el principio fue la declaratoria de estado de emergencia para Quito, lo que permitiría la intervención del ejército para desalojar a los transportistas. Al final de una reunión que se prolongó por más de tres horas, el Ministro de Gobierno anunció que ese mismo día se firmaría el decreto de emergencia, y que si los gremios del transporte persistían con su actitud serían desalojados por la fuerza. Sin embargo, la jornada terminó sin que el decreto fuera firmado, y los transportistas siguieron en control de la ciudad.

El lunes 18 de marzo los bloqueos y desmanes continuaron, sin que la fuerza pública actúe. Tres de los candidatos presidenciales con mayores opciones para los comicios de ese año (Freddy Ehlers, Jaime Nebot y el mismo Rodrigo Paz) expresaron públicamente su apoyo a la posición del alcalde Mahuad, mientras que el dirigente de la FENATU, Hugo Peñafiel, declaraba que la movilización de los transportistas el viernes 15 había sido planeada como una marcha pacífica, y que fue decisión de los propios choferes dejar sus unidades en el centro histórico y luego extender el bloqueo al resto de la ciudad, lo que estuvo fuera del control de la dirigencia gremial. La actitud de los protagonistas del bloqueo era cada vez más radical y desafiante: “No sabemos lo que va a pasar, pero de aquí solo salimos muertos” declaró uno de los pocos choferes que accedieron a hablar con los periodistas, de quienes habían dicho que “no son bienvenidos” (Diario Hoy: 19/03/96).

Al medio día del lunes, no obstante, se firmó finalmente el decreto de emergencia y la movilización; y al poco tiempo los transportistas empezaron a abandonar las calles de manera voluntaria y sorpresiva. El Comandante General de la Policía, en una entrevista de radio, felicitó a los transportistas debido a que en un acto de “respeto a la ciudad” habían retirado sus unidades (Ibíd.: 20/03/96). Peñafiel al poco tiempo anunciaba que los dirigentes habían llegado a un acuerdo con el Gobierno Nacional y retiraban su protesta callejera, pero que desde el día martes 19 iniciarían una paralización del servicio a nivel nacional para exigir que la Municipalidad de Quito desista de sus

intenciones. Esta declaración permitió que salgan a flote las divisiones entre dos sectores de los transportistas: los que podríamos llamar los “tradicionales” (quienes tenían formas de organización artesanales) y los “vanguardistas” (que se caracterizaban por haber realizado inversiones en renovar su flota y mejorar su eficiencia operativa). Varias importantes empresas y cooperativas del norte de Quito (CATAR, San Carlos, Transporsel y Águila Dorada), así como la Asociación de Transportistas del Sur de Quito anunciaron que no plegarían a la paralización convocada por la FENATU. El alcalde Mahuad, por su parte, anunció que desde el día siguiente se pondría en funcionamiento la segunda etapa del Trolebús y volverían a las calles las unidades de la Empresa Metropolitana de Transporte, todo bajo un fuerte resguardo militar que también sería extendido a las unidades privadas que salieran a trabajar. “Yo no voy a cambiar una coma de la resolución que tomé”, declaró, añadiendo que “esta ciudad y este país necesitan ser gobernados” (Ibíd.: 19/03/96).

El martes 19, mientras se iniciaba tanto la operación de la nueva etapa del trolebús como la paralización de la FENATU; titulares y editoriales de prensa, radio y televisión se volcaron en contra del Gobierno, cuya intervención calificaban de tardía, y contra la Policía Nacional, a quienes el periodista Andrés Carrión acusó de haber “protagonizado el suceso más lamentable de la historia reciente” (Carrión A. 1996). El articulista Diego Cornejo incluso exigió la destitución del Comandante General de la Policía, planteando la pregunta: “¿Tienen los policías intereses en este negocio?” (Cornejo 1996). La paralización de los transportistas urbanos se centró sobre todo en Quito los días 19 y 20 de marzo. Al final de la segunda jornada, ya existían más de 20 personas detenidas por protagonizar disturbios y agredir a los buses que habían salido a trabajar. El jueves 21, la medida comenzó a extenderse a otras ciudades del país, cuyos gremios decían actuar “en solidaridad” con los buseros quiteños. Esto provocó la renuncia del Secretario General de la Administración Pública, Raúl Gangotena, como protesta frente a la actuación del gobierno en el conflicto de Quito. El Presidente de la República Sixto Durán-Ballén, luego de un largo y criticado silencio, declaró que a los transportistas se les había “pasado la mano” en su forma de protestar, y que el país entero rechazaba su actitud (Diario El Comercio: 22/03/96).

El desenlace

La tarde del 21 de marzo, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas emitió un comunicado en el que se disponían a los representantes legales y miembros de las cooperativas y empresas de transporte de Quito que sus unidades deberían reintegrarse a trabajar a más tardar a las 9 de la mañana del 22 de marzo, advirtiéndole que quienes no lo hiciesen u obstaculicen de alguna forma el libre tránsito, serían sancionados según la Ley de Seguridad Nacional (Diario Hoy: 22/03/06). Al día siguiente, se desplegaron 25.000 efectivos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (la que según el decreto de movilización debía trabajar bajo las órdenes del Comando Conjunto). El general René Yandún, jefe de la Brigada Pichincha y responsable del operativo de control, informó al final del día que más del 90% de los buses autorizados para funcionar en Quito habían operado normalmente. El Presidente de la República, el Ministro de Gobierno, y el Alcalde de Quito hicieron públicamente una oferta “no negociable” a los transportistas cuyas unidades tenían que ser retiradas, que consistía en otorgarles por sus vehículos el equivalente a 6 pagos mensuales del subsidio del transporte urbano. Luego de una corta reunión con las autoridades nacionales, los dirigentes de los transportistas pusieron fin a la medida de hecho.

Los 1.106 buses de más de 20 años dejaron de circular en Quito, y el proyecto Trolebús pudo funcionar a cabalidad. El 21 de abril se inauguró la tercera etapa del sistema, con lo que el servicio completó la totalidad de la ruta planificada (Ibíd.: 21/04/96). Para mediados de 1996, ya se transportaban 170.000 usuarios por día, superando ampliamente los pronósticos (Ibíd.: 16/07/96). Benjamín Ortiz, pocos días después, escribió: “Quito y el Ecuador han ganado la batalla contra el abuso y la desidia” (Ortiz 1996b).

Los gremios del transporte, no obstante, protagonizaron a lo largo de 1996 confrontaciones con la municipalidad, buscando despojarla de sus competencias sobre el transporte urbano. Luego de que no lograron en dos intentos que el Tribunal de Garantías Constitucionales declare inconstitucional la transferencia de las competencias, consiguieron que en las reformas a la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre que aprobó el Congreso Nacional no se reconozca la potestad del Municipio de Quito sobre la regulación y la

planificación del transporte urbano en la ciudad. Esto creó cierta ambigüedad legal, que sin embargo no fue suficiente para detener las iniciativas municipales de mejora del servicio de transporte público y de los niveles de contaminación ambiental.

La segunda administración municipal de Jamil Mahuad (1996-1998)

El contexto nacional

Conforme lo habían pronosticado algunos especialistas luego de los eventos de marzo, en las elecciones de mayo de 1996 Jamil Mahuad se impuso por un amplio margen a su principal contendor, Federico Pérez; y fue reelecto alcalde de Quito. Cuando inició su segundo período en agosto de 1996, los conflictos del transporte público en el ámbito nacional no eran tan intensos ni recurrentes como en épocas anteriores. El único enfrentamiento relativamente importante había sido la oposición de los gremios de transportistas a un artículo de la Ley de Descentralización que en esos meses se discutía en el Congreso Nacional, mediante el cual se buscaba delegar las competencias de regulación y planificación del transporte a las municipalidades del país. El congreso cedió a las presiones y no incluyó dicho artículo en la ley que finalmente fue aprobada.

El alcalde Mahuad, sin embargo, volvió a ser protagonista de confrontaciones de alcance nacional al constituirse en uno de los rivales políticos más activos del gobierno de Abdalá Bucaram Ortiz, quien había sido posesionado Presidente de la República el 10 de agosto²³. Mahuad jugó luego un rol muy importante en las protestas que llevaron a la destitución del presidente Bucaram en febrero de 1997, lo que según varios analistas fue un factor adicional, que sumado a su actuación en el “Buserato”, constituyeron al alcalde de Quito en uno de los pre-candidatos con mayores posibilidades con miras a las próximas elecciones presidenciales.

A finales de 1997 los conflictos nacionales en torno a las tarifas del transporte urbano volvieron a presentarse. En esta ocasión, el gobierno del Presidente Interino Fabián Alarcón (quien había sido designado por el Congreso luego de la destitución de Bucaram) cedió a un incremento tarifario de 25%, lo que provocó graves protestas en

enero de 1998. El mes de marzo de ese mismo año los transportistas volvieron a amenazar con una paralización de actividades, como reclamo al sistema de fijación de los precios de los combustibles entonces vigente (indexado a la cotización del dólar). En esta ocasión, los gremios del transporte lograron “negociar” con el gobierno algunos acuerdos, como la fijación de límites a los incrementos en los precios de los combustibles, exoneraciones tributarias y otras facilidades para la importación de vehículos, y la conformación de una comisión especial para estudiar la calidad de los combustibles comercializados en el país y “posiblemente rever” la ordenanza municipal que en Quito establecía controles de contaminación ambiental (Diario Hoy: 03/04/98).

La consolidación del cambio

En lo referente al transporte urbano, la segunda administración del alcalde Jamil Mahuad fue una época de consolidación de los cambios desarrollados en los años anteriores. En este marco, el principal conflicto que tuvo que enfrentar fue a inicios de 1997, cuando anunció el retiro de un nuevo grupo de buses que habían superado los 20 años de edad²⁴. Pese a que los transportistas no desarrollaron directamente ninguna acción para oponerse a la iniciativa, en esta ocasión fueron los representantes del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre quienes cuestionaron las facultades de la municipalidad para tomar la decisión. El vicepresidente del CNTTT anunció que ningún bus saldría de circulación en febrero, como había sido anunciado, pues el alcalde no tenía “nada que ver” con el manejo del transporte en Quito y el único organismo competente para tomar una medida de esa naturaleza era el suyo. El Gobierno Nacional se pronunció, ratificando que la municipalidad sí tenía las competencias para adoptar la medida, y 271 buses fueron puestos fuera de circulación.

Para mediados de 1997, el Municipio de Quito se encontraba en la práctica ejerciendo a cabalidad las competencias asumidas sobre el tránsito y transporte terrestre en la ciudad. Las empresas de transporte recibieron permisos de funcionamiento emitidos por la UPGT, previa la realización de una verificación de las condiciones técnicas del vehículo. El órgano municipal también reguló la identificación de

colores entre las unidades que prestaban distintos tipos de servicio, y propuso que toda nueva unidad de transporte público que entre a circular en Quito se ajusten a un conjunto de normas técnicas internacionales (lo que sería conocido como los “buses tipo”). Los transportistas declaraban estar de acuerdo con estas medidas, requiriendo únicamente la emisión de un reglamento claro y explícito por parte del municipio sobre las normas emitidas, y facilidades para la adquisición de los nuevos buses cuando fuese necesario (Ibíd.: 11/06/97).

En diciembre de 1997 se emitió un decreto ejecutivo que fortaleció las capacidades de la municipalidad en cuanto al control de la contaminación atmosférica en Quito, permitiéndole controlar por su propia cuenta (a través de la Policía Metropolitana o de una empresa contratada para el efecto) las emisiones contaminantes, lo que hasta entonces solo podía hacer en coordinación con la policía. La norma apuntaba a solucionar lo que Hoy calificaba como los obstáculos más importantes que el Municipio había tenido para el control del ambiente: “la ausencia de los uniformados en los operativos de control y un extraño entendimiento entre los choferes y la Policía” (Ibíd.: 14/12/97). Así, a finales de enero de 1998, la Dirección de Medio Ambiente del Municipio inició nuevos operativos para controlar la opacidad de las emisiones de los vehículos con motores a diesel (Diario El Comercio: 27/01/98). Adicionalmente durante la segunda administración municipal de Mahuad se pusieron en marcha los trámites para la construcción de la segunda etapa del Sistema Trolebús, que ampliaba el servicio hacia gran parte del sur de la ciudad (Diario Hoy: 08/09/97).

Accidente y candidatura presidencial

La carrera política del entonces sumamente popular Jamil Mahuad estuvo en riesgo de terminar prematuramente el 13 de marzo de 1997, cuando sufrió un derrame cerebral mientras se encontraba participando en la asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo en Barcelona, España. Mahuad sobrevivió, pero su salud lo mantuvo alejado de sus funciones por casi 3 meses (Ibíd.: 20/07/97). Cuando se reintegró a la alcaldía en julio de 1997 los editorialistas empezaron a hablar con mayor frecuencia de la necesidad de que

acepte la candidatura presidencial para las elecciones del año siguiente, a lo que el alcalde de Quito se había mostrado inicialmente renuente (Ortiz 1997; Jijón 1997). Esta posibilidad tomó fuerza a inicios de 1998, cuando la renuncia a la candidatura de Jaime Nebot, el postulante que hasta entonces tenía mayores opciones, colocó al alcalde de Quito a la cabeza de las preferencias según casi todas las encuesta publicadas. Finalmente, en la mañana del 25 de febrero de 1998, Mahuad anunció su decisión definitiva de aceptar la candidatura presidencial (Diario El Comercio: 26/02/98), y en abril pidió licencia para dedicarse por entero a la campaña.

El 12 de julio de 1998, Mahuad se impuso con un estrecho margen a su candidato contendor en segunda vuelta, Álvaro Noboa, y fue electo Presidente de la República (Diario Hoy: 13/07/98).

La administración municipal de Roque Sevilla (1998-2000)

Roque Sevilla, entonces miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, comenzó a perfilarse desde el anuncio de la candidatura presidencial de Mahuad como el primer candidato a concejal por la Democracia Popular para las elecciones de 1998 y el elegido para suceder al hasta entonces alcalde de Quito en caso de que este resultara electo Presidente de la República. Conocido como uno de los más destacados ambientalistas del país, Sevilla había sido concejal de Quito entre 1992 y 1996, y desde esa fecha se había mantenido como asesor del alcalde Mahuad hasta su elección como asambleísta. En las elecciones de primera vuelta celebradas el mes de mayo de 1998, la Democracia Popular no solo obtuvo el pase a la segunda vuelta en la carrera presidencial, sino también un triunfo apabullante en la elección de miembros del Concejo Metropolitano, llevándose 6 de las 7 concejalías en juego. Los 6 nuevos concejales se sumaron a los 4 demócrata populares que se encontraban a mitad de período, lo que hizo que el partido cuente con 10 de los 15 miembros del Concejo Metropolitano (Ibíd.: 01/06/96). El 10 de agosto de 1998 Roque Sevilla fue electo primer vicepresidente del Concejo Metropolitano, y en consecuencia sucesor del alcalde Mahuad luego de su renuncia definitiva para ejercer el cargo de Presidente de la República. La elección se dio por el voto de 14 de los 15 concejales, faltando solo el

suyo propio. Sevilla ratificó a buena parte del equipo del alcalde Mahuad, incluyendo a los profesionales responsables de ejecutar las competencias del transporte urbano, encabezados por César Arias (Diario El Comercio: 20/08/98).

El contexto nacional

A diferencia de lo que sucedió durante la segunda administración municipal de Mahuad, durante el período de Sevilla se vivió una etapa de alta conflictividad a escala nacional en varios ámbitos, incluyendo el del transporte público. Al poco tiempo de haberse posesionado el nuevo gobierno, emitió un conjunto de medidas de ajuste económico que incluyó la eliminación del subsidio al diesel y el incremento de las tarifas del transporte urbano como compensación para los proveedores del servicio. Las protestas públicas no se hicieron esperar, e incluyeron ataques a las instalaciones del Trolebús, que causaron daños muy significativos. Otro problema que tuvo que enfrentar el nuevo gobierno fue un enfrentamiento con el CNTTT, motivado por el intento de reformas a este organismo que promovía la flamante Ministra de Gobierno, Ana Lucía Armijos. La Ministra, teniendo en cuenta que las nuevas disposiciones constitucionales aprobadas en 1998 asignaban la responsabilidad el tránsito y transporte terrestre a las municipalidades, propuso incorporar el CNTTT al Ministerio de Obras Públicas y circunscribir su rol al control de las carreteras a nivel nacional. Los representantes de los transportistas en el directorio del Consejo Nacional de Tránsito se opusieron radicalmente, y la reforma no prosperó.

Luego de estos primeros acontecimientos, el precio de los combustibles se constituyó en un tema en permanente controversia, que el ahora presidente Mahuad no pudo manejar con el mismo éxito con el que condujo los conflictos con los transportistas siendo alcalde de Quito. Entre enero de 1999 los transportistas amenazaron con una medida de hecho si el gobierno no detenía los incrementos graduales de estos precios, lo que dio pie a un conflicto que se prolongó por algo más de cuatro meses, y que incluyó paralizaciones generales del servicio y bloqueos de vías en los meses de marzo, abril y mayo; así como múltiples manifestaciones violentas a escala nacional. Los transportistas obtuvieron luego de estos enfrentamientos incrementos

en la tarifa del transporte urbano, en montos que en su opinión no compensaban los crecientes costos operativos.

La crisis afloró nuevamente el mes de julio, tras el anuncio por parte del gobierno de una nueva alza de los precios de los combustibles. Otra vez se produjo un largo e intenso conflicto, que duró hasta enero de 2000. En esta ocasión los transportistas urbanos participaron en paralizaciones y bloqueos de vías liderados por otras organizaciones sociales y gremiales a las que el gobierno respondió decretando el estado de emergencia. Posteriormente se establecieron negociaciones con las autoridades nacionales y, como fruto de las mismas, los transportistas obtuvieron la reprogramación y transformación de sus deudas en dólares a sucres, así como la reducción y congelamiento de los precios de los combustibles²⁵.

Los controles ambientales

En el ámbito local Roque Sevilla anunció, incluso antes de posesionarse como alcalde, que entre sus principales ejes de trabajo estarían el control de la contaminación ambiental en Quito²⁶ y la profundización de las mejoras en el sistema de transporte. Sin embargo, en sus primeros meses de gestión tuvo que hacer frente a una importante crisis financiera de la municipalidad, que la había obligado a reducir su presupuesto de 1998 en varios rubros²⁷. Frente a esta situación, el alcalde inició desde enero de 1999 una política de austeridad que se mantendría a lo largo de toda su administración (Diario Hoy: 07/01/99).

Entre las prioridades de Sevilla estaba el reiniciar operativos de control de las emisiones contaminantes de los automotores de servicio público. Desde el mes de enero de 1999 dichos operativos fueron retomados por un tiempo corto, sin los resultados esperados. El mes de mayo, la municipalidad se propuso ponerlos nuevamente en marcha, ahora con más fuerza. En esta ocasión, hubo una dura respuesta por parte de los transportistas, quienes atacaron en más de una ocasión al personal de las brigadas de control, causando daños importantes en vehículos e implementos.

El 17 de mayo, cerca de 500 miembros de la Asociación de Transportistas del Sur de Quito, ASTRASUR, protagonizaron una sonada protesta frente al palacio municipal, oponiéndose a la forma en

la que se llevaban a cabo los controles. El alcalde Sevilla se mostró conciliador, y acordó con los dirigentes del gremio suspender los controles hasta el 24 de mayo, y hasta tanto conformar una comisión con representantes de la municipalidad, la policía, los transportistas y la prensa; para analizar y llegar a acuerdos sobre el tema²⁸ (Ibíd.: 10/05/99). No obstante, lo que parecía una forma democrática y transparente de resolver las discrepancias, derivó en uno de los conflictos más largos entre los analizados en este estudio, que se prolongó hasta el final del período de Sevilla frente a la alcaldía de Quito en agosto de 2000. Se pusieron a operar centros de control a los que los buses debían acudir previa a la emisión de sus permisos de operación. Sin embargo, a lo largo del año gran parte de las unidades dieron largas a la revisión y al cumplimiento de las sanciones respectivas, en medio de amenazas, ampliación de plazos, y negociaciones entre ambas partes. La situación se vio agravada cuando la municipalidad anunció su decisión de reducir a partir del año 2000 la vida útil permitida a los buses de servicio urbano, de 20 a 15 años²⁹. El mes de septiembre, la prensa comenzó a referirse con mayor intensidad al poco éxito de los controles de emisiones contaminantes³⁰. En noviembre, los transportistas urbanos de Pichincha protagonizaron una paralización del servicio por seis horas, pidiendo que se eliminen los controles de contaminación y que no se aplique la reducción de la vida útil. Además, los transportistas volvieron a solicitar al Congreso Nacional que retire a la municipalidad de Quito las competencias sobre el transporte urbano y el control ambiental. Volvieron los diálogos y negociaciones entre los gremios del transporte y la municipalidad, que se prolongaron hasta el año siguiente sin que se concrete ningún acuerdo³¹. En marzo de 2000, con las elecciones para alcalde de Quito a la vista, el entonces candidato Paco Moncayo expresó su acuerdo con el argumento de los transportistas, en el sentido de que la causa de los altos niveles de contaminación era la mala calidad de los combustibles. La posición de Moncayo en torno a tema y su creciente favoritismo según las encuestas, llevaron a que los transportistas centren sus esfuerzos en dilatar los conflictos hasta el final de la administración de Sevilla, lo que a la larga sucedió.

Los buses tipo, la ampliación del Trolebús, y la Ecovía

Además de los controles ambientales, la administración de Sevilla puso en marcha varias iniciativas de mejora del servicio de transporte público de la ciudad. Empezó por anunciar la renovación de los buses que circulaban en Quito, utilizando para ello el nuevo modelo de “buses tipo” (Ibíd.: 03/08/98). Se acordó que desde septiembre de 1998, ya no se reemplazarían las unidades que salían de circulación según el tipo de servicio (populares, ejecutivos y selectivo), sino con este modelo estándar con capacidad de alrededor de 80 pasajeros (entre parados y sentados) cuyas características técnicas específicas para la ciudad de Quito habían sido aprobadas con la participación de representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el tema, incluyendo a las federaciones de transportistas, y cumplían con las normas de la Environmental Protection Agency – EPA (Ibíd.: 17/08/98). Esta medida fue implementada y se mantuvo durante los años posteriores, y actualmente la mayor parte de autobuses que circulan en Quito son “buses-tipo”.

Otra iniciativa importante fue el inicio de la segunda etapa del proyecto Trolebús, conocida como “Trolesur”, pues unía la estación de El Recreo con una nueva estación en Quitumbe, en el sur de la ciudad. Las obras civiles, sin embargo, sufrieron importantes retrasos debido a los problemas financieros de la municipalidad y el país. En abril de 2000, en el marco de la campaña para la elección del nuevo alcalde de Quito, el Trolesur empezó a funcionar en etapa de prueba, a pesar de que las obras de infraestructura aún no habían sido terminadas. Esto trajo múltiples incomodidades para la circulación vehicular y duras críticas en contra del alcalde, a quien se acusó de forzar el funcionamiento del proyecto antes de lo técnicamente aconsejable, todo con fines electorales (Ibíd.: 23/05/00).

Pero sin duda alguna, el proyecto emblemático de la administración municipal de Sevilla fue la llamada “Ecovía”. Consiste en un carril exclusivo, similar al del Trolebús, por el que circulan buses “ecológicos” (con emisiones de baja opacidad) a lo largo de 8,5 kilómetros en la avenida 6 de diciembre. Desde el inicio se planteó que, a diferencia de lo que sucedía con el “Trole”, el propietario de los buses de la Ecovía no sería la municipalidad sino las propias empresas y cooperativas privadas que tradicionalmente habían operado en esa ruta

(Ibíd.: 11/01/99). Pese al escepticismo de algunos sectores de la prensa sobre la posibilidad de lograr acuerdos con los transportistas en este ámbito, y que estos acuerdos sean cumplidos (Cornejo 1999), se conformó la empresa privada “Transportistas Asociados S.A.” - TRANASOC, integrada por ocho operadoras que funcionaban en la avenida 6 de diciembre, a quienes la municipalidad otorgó la concesión del la operación de la Ecovía según las normas previstas (Donoso 2000: 13; Gamboa 2000: 7)³². Sin embargo, así como sucedió con la segunda etapa del Trolebús, la crisis económica de 1999 retrasó significativamente el avance de la obra³³. El período del alcalde Sevilla terminó sin que éste pueda ver concluido su principal proyecto³⁴.

La derrota electoral

Roque Sevilla, quien había ejercido como alcalde por cerca de un año y medio a partir de la renuncia del alcalde Mahuad, aceptó candidatizarse el año 2000 para la alcaldía por el partido Democracia Popular. Desde el mes de marzo, dos meses antes de las elecciones, todas las encuestas publicadas señalaban a Paco Moncayo, del partido Izquierda Democrática - ID, y al propio Sevilla como los candidatos más opcionados para ganar la elección (Diario Hoy: 18/03/00). Para el mes de abril, se encontraban en un empate técnico en la mayoría de las encuestas, cada uno con aproximadamente el 40% de la intención de voto de los quiteños (Ibíd.: 10/04/00). Sin embargo, era claro que la pérdida de capital político de la Democracia Popular producto de la crisis que terminó con el gobierno de Jamil Mahuad, afectaba crecientemente a la candidatura de Sevilla en la capital ecuatoriana. El 21 de mayo del 2000, Moncayo fue electo alcalde de Quito.

La primera administración municipal de Paco Moncayo (2000-2004)

El triunfo electoral de Moncayo significó el fin de una era y el inicio de una nueva en la municipalidad de Quito. Tras 12 años de administraciones de la Democracia Popular, en las que se había mantenido una misma línea de trabajo e incluso un equipo técnico más o menos permanente, se produjo un giro de timón que fue mucho

más allá que un cambio de estilo: significó sobre todo nuevos enfoques y prioridades.

El contexto nacional

En el contexto nacional, los recurrentes conflictos en torno a las tarifas del transporte urbano volvieron a ser la regla, hasta que los efectos de la dolarización de la economía ecuatoriana permitieron que los costos operativos de los transportistas se estabilicen, y la presión por incrementar sus ingresos disminuya³⁵. Así, en abril de 2000, el CNTTT anunció un incremento de tarifas que los transportistas consideraron insuficiente y aceptaron “a regañadientes”, esperando poder negociar un nuevo valor el mes de julio, para cuando se esperaba que el gobierno incrementara los precios de los combustibles. Existieron algunas protestas violentas, pero la decisión gubernamental se mantuvo. La tarifa no fue alterada el mes de julio, pero sí en diciembre, cuando el CNTTT aprobó un incremento sustancial de la misma. En esta ocasión, las reacciones fueron mucho más allá que las protestas callejeras. El Defensor del Pueblo presentó ante un juez de Pichincha un recurso de amparo constitucional oponiéndose a la medida, y un juez de Guayas recibió una demanda similar. Mientras el primero dio paso al amparo constitucional y ordenó la suspensión del alza de tarifas, el segundo rechazó el recurso; creando un “limbo jurídico” que, entre protestas callejeras, un levantamiento de los indígenas, y un gobierno que parecía atrapado entre las presiones de los transportistas y las del movimiento indígena; hizo que la controversia se prolongue por un poco más de tres meses. A la larga, el incremento tarifario se mantuvo.

Al año siguiente, los gremios del transporte solicitaron nuevamente un alza de tarifas como compensación a un incremento en el precio de los combustibles que el gobierno había aprobado en diciembre de 2001. En esta ocasión el gobierno no accedió, y ofreció a cambio a los transportistas otras medidas compensatorias. Luego de varios meses sin lograr un acuerdo, los transportistas paralizaron el servicio el 8 de mayo de 2002, que incluyó varios bloqueos de vías a nivel nacional. Entonces, de manera unilateral, el dirigente de los transportistas de Pichincha, Jorge Yánez, reanudó el diálogo con el gobierno, con el que llegó al acuerdo de permitir que en horas pico las unidades de servicio “solo sentados” pudieran llevar hasta un 30% de

pasajeros de pie. La división de los transportistas les restó poder de negociación, y las protestas se diluyeron hasta que en diciembre de ese mismo año, la dirigencia de la FENATU volvió a la mesa de negociaciones con el Gobierno Nacional, y consiguió un nuevo incremento de tarifas, el último en el período objeto de este estudio.

Los transportistas también protagonizaron protestas y amenazas de paralizaciones frente a la posible emisión de regulaciones que consideraban iban contra sus intereses. En agosto del 2000, cuando se aprobó un incremento en las multas para las contravenciones de tránsito, amenazaron con una paralización y ejercieron otras medidas de presión hasta que consiguieron revertir esta decisión (Briones 2000). A finales de marzo de 2001, lograron, también con amenazas de paro, que el Congreso Nacional no incluya en la reforma tributaria que se encontraba discutiendo, la obligatoriedad de que los transportistas lleven contabilidad y paguen impuesto a la renta (Diario Hoy: 26/03/01). Además, se opusieron sistemáticamente desde enero del 2003 y por más de dos años a que se emita un carné especial a los estudiantes, que serviría para que estos puedan exigir el descuento tarifario de 50% previsto en la ley. Su posición se vio fortalecida por la alianza forjada con el gobierno del presidente Lucio Gutiérrez, quien accedió entre otras cosas a la creación de una Subsecretaría de Transporte, que fue encargada a uno de los líderes de los transportistas. A pesar de las múltiples y violentas protestas de los estudiantes, el carné estudiantil no se hizo realidad en el período al que se refiere el presente estudio.

La transición y los primeros dos años

Desde su elección, Moncayo dejó claro que buscaría establecer una relación con los gremios del transporte distinta a la que habían tenido las administraciones municipales anteriores. Declaró haber dialogado con los transportistas sin encontrarlos intransigentes, sino únicamente opuestos a ser tratados como enemigos de la ciudad (Ibíd.: 23/05/00). Cuando se le preguntó si los transportistas deberían dejar de preocuparse sobre los controles ambientales, el alcalde electo respondió que un estilo democrático de gobierno no implicaba el no cumplimiento de las leyes y regulaciones. “Ellos deben estar más relajados”, aclaró, “porque saben que un alcalde amigo va a buscar

soluciones amigables, no a patadas. En mi administración habrá estímulos para quienes mantengan en buen estado sus motores y podremos llevar adelante una política de consenso” (Ibíd.: 26/06/00).

Los cambios anunciados afectaron la transición entre Sevilla y Moncayo, que no se dio en los mejores términos. Aunque se llevaron a cabo varias reuniones informativas entre los cuadros técnicos salientes y los nuevos, hacia finales de mayo del 2000 hubo un cruce de críticas y acusaciones entre el alcalde en funciones y el alcalde electo que crearon un ambiente de tensión entre los equipos de trabajo (Ibíd.: 02/06/2000). Una vez posesionada la nueva administración municipal, gran parte de los funcionarios que participaron en las administraciones anteriores fueron sustituidos, incluyendo al equipo encargado del transporte urbano. Hidalgo Núñez, un técnico hasta entonces poco conocido en el medio, reemplazó a César Arias al mando de la UPGT. También cambió de inmediato la relación con los transportistas. Los conflictos que venía manteniendo la municipalidad con éstos en torno a los controles ambientales y la vida útil, terminaron. Los operativos de control fueron temporalmente suspendidos y Núñez declaró que el tema de la reducción de la vida útil de los buses tendría que estudiarse, anticipando que, en su opinión, “el problema no es la edad sino la falta de mantenimiento” (Ibíd.: 27/09/00).

La nueva administración anunció la renovación de los controles ambientales en noviembre del 2000, para lo que buscarían llegar a un acuerdo con los transportistas con el fin de encontrar soluciones efectivas al problema (Ibíd.: 16/11/00). En enero de 2001 los controles volvieron a activarse, esta vez desde lugares preestablecidos a los que los transportistas debían asistir, y donde no solamente se evaluaba la opacidad de las emisiones, sino también el cumplimiento de otras especificaciones técnicas como la distancia entre los asientos, el número de puertas, y el tamaño de la unidad.; todo esto como requisito para que las unidades de transporte pudieran adquirir el permiso de circulación en Quito (Ibíd.:22/01/01). Luego de culminados los controles, se reiniciaron las brigadas móviles para verificar que todos los autobuses que circulaban tuvieran la autorización respectiva (Ibíd.: 11/06/01). Un sector importante de los medios de comunicación, sin embargo, cuestionaba con dureza la forma en la que se realizaban los controles y sus resultados. Se acusaba a Moncayo de excesiva permisividad fundada en su alianza electoral con los transportistas,

argumentando que la falta de sanciones claras a los infractores había llevado a que los choferes actúen libremente según su conveniencia (Cornejo 2001; Ospina 2001b).

Otro asunto que generó controversias fue el proyecto Ecovía. Poco tiempo después de su posesión, los funcionarios de la nueva administración anunciaron que el proyecto tenía aún muchos “desajustes” que era necesario corregir, tanto es su parte de infraestructura como en sus planes de operatividad (Diario Hoy: 02/09/00). A pesar de que las obras de los carriles exclusivos y las paradas fueron terminadas, la vía no era habilitada, e incluso comenzó a ser utilizada como parqueadero en ciertos tramos (Diario El Comercio: 22/09/00). La empresa TRANASOC se vio envuelta en tensiones con la municipalidad debido a la demora en la contratación de los buses articulados que operarían en el sistema, que llevó incluso a la amenaza, por parte del alcalde Moncayo, de otorgar la operación del sistema a otro concesionario (Diario Hoy: 21/11/00). Como una solución provisoria, en agosto de 2001 el municipio puso a operar 20 trolebuses en el trayecto de la Ecovía hasta que el servicio se instaurase de forma definitiva³⁶ (Ibíd.: 02/08/01). TRANASOC siguió sin concretar la adquisición de los vehículos, y el alcalde Moncayo anunció en una transmisión televisiva el 20 de marzo de 2001 que la municipalidad había decidido asumir directamente la deuda para adquirir las unidades y poner en funcionamiento el sistema (Ibíd.: 21/03/01).

Las críticas al desempeño de la municipalidad en el tema del transporte urbano se multiplicaron. Salió a la luz una denuncia de negligencia en el mantenimiento de los trolebuses, al detectarse en los patios de la estación El Recreo 25 unidades “visiblemente destruidos, sin neumáticos, baterías, vidrios y puertas rotas” (Ibíd.: 12/03/01). Pese a que a día seguido se tomaron medidas correctivas, los funcionarios municipales fueron duramente cuestionados por miembros de la anterior administración, incluyendo a César Arias y al mismo Roque Sevilla (Ibíd.: 13/03/01). Por otro lado se comenzaron a presentar protestas de barrios dirigidas a la municipalidad, con exigencias como mejoras en el servicio de transporte o cambios en las rutas de servicio público para reducir el impacto de la contaminación producida por los buses; algo poco frecuente en años anteriores.

En el año 2001, la administración municipal puso en marcha varias iniciativas orientadas al mejoramiento del tránsito y el transporte en Quito. En mayo presentó oficialmente un nuevo Plan Maestro de Transporte (Municipio de Quito 2003), y una serie de iniciativas orientadas a disminuir los problemas de congestión de tránsito, que incluían la construcción de nuevas paradas de buses, reformas a la estructura geométrica de las vías, y la construcción de intercambiadores en puntos críticos (Diario El Comercio: 22/05/01). El mes de octubre se disolvió la UPGT y sus funciones fueron distribuidas entre dos organismos: la Dirección Metropolitana de Transporte, DMT; y la nueva Empresa Municipal de Servicios y Administración del Transporte, EMSAT (Diario Hoy: 31/10/01). También se acordó con los transportistas de forma definitiva la incorporación de los “buses tipo”, y la conformación de la Cámara de Transporte del Distrito que sería la encargada de acordar con el municipio las principales decisiones relacionadas con el tema, y de promover la creación de empresas de transporte bajo la figura de sociedades anónimas (Ibíd.: 01/11/01).

Transcurrido más de un año desde el inicio de la alcaldía de Moncayo, las relaciones con los gremios del transporte seguían siendo buenas, al punto de que en enero de 2002, ante la negativa del Gobierno Nacional de efectuar un incremento en las tarifas de transporte, éstos solicitaron que sea la municipalidad a través de la EMSAT la que fije estas tarifas en Quito (Ibíd.: 03/01/02). Sin embargo, la imagen del alcalde ante la opinión pública había sufrido un importante debilitamiento. Su actuación en lo referente al control de la contaminación ambiental fue calificada por el columnista Francisco Rosales Ramos como un “fracaso total”, originado en la falta de decisión del alcalde para “enfrentar a los grupos de poder que mandan en Quito y cuyos intereses se han puesto por encima de los legítimos anhelos de la ciudadanía” (Rosales 2001)³⁷. Varios especialistas coincidieron en calificar como deficiente la gestión municipal en el transporte urbano. Las encuestadoras, por su parte, hablaban de una drástica caída de los índices de credibilidad de Moncayo, señalando que estaba atravesando por el momento más difícil de su administración. Sin embargo, esta crisis de popularidad no era necesariamente atribuida a la situación del transporte urbano, sino a que se vivía una etapa en la que “las obras no son visibles y la gente comienza a exigir resultados luego de un año de mandato” (Diario Hoy:31/10/01). De hecho, el transporte recibía cada

vez menor atención en los medios de comunicación en relación al creciente interés que se otorgaba al tema de la seguridad ciudadana.

Repunte y reelección

En las circunstancias descritas, el inicio del tercer año de administración de Moncayo se presentaba como un momento decisivo, que definiría las opciones del alcalde para optar por la reelección en las elecciones del año 2004. En este contexto, la municipalidad apuntaló sus iniciativas en varios frentes, incluyendo el del transporte urbano; a lo que se sumó una estrategia de comunicación renovada y agresiva. Se pusieron en marcha nuevamente operativos para retirar de circulación a los buses que superaban los 20 años de edad, o que no cuenten con la autorización de funcionamiento otorgada por la EMSAT (Ibíd.: 15/02/03). Además, se inauguraron en marzo de 2003 un conjunto de centros de revisión vehicular, que desde entonces serían los encargados de realizar los chequeos técnicos necesarios para asegurar que los automotores, tanto particulares como de servicio público, tuviesen condiciones mecánicas aceptables y la opacidad de sus emisiones estuviesen dentro de los niveles permitidos. Esta revisión pasó a ser requisito indispensable para la matriculación anual de los vehículos³⁸. En los meses posteriores la Empresa Metropolitana de Transporte fue liquidada (Ibíd.: 22/05/03), y se realizaron modificaciones sustantivas en la EMSAT. El gerente de la empresa, Rodrigo Torres, fue sustituido por el ex director ejecutivo del CNTTT Alejandro Lasso, quien a su vez realizó cambios en varios cargos administrativos importantes, como respuesta a denuncias sobre el cobro de coimas para la realización de trámites en la institución (Ibíd.: 15/09/03). Además, se culminó la construcción del terminal de transporte interparroquial de la avenida Río Coca, que permitía la conexión de los sistemas de transporte urbano (incluyendo la Ecovía) con las líneas que comunican a Quito con parroquias aledañas (Ibíd.: 01/07/03).

Muchas de las iniciativas impulsadas no estuvieron libres de controversia. Cuando la municipalidad decidió delegar la fijación de las tarifas del Trolebús al CNTTT, el ex director de la UPGT, César Arias, acusó al alcalde de devolver atribuciones “a los organismos que tradicionalmente mantuvieron en un completo caos el transporte de la ciudad” (Arias 2003). Posteriormente, cuando Moncayo anunció en

agosto de 2003 que los contratos con las empresas alimentadoras del sistema Trolebús que estaban próximos a vencer serían renovados con cambios importantes³⁹, éstas paralizaron sus actividades por dos días, demandando que se mantengan los términos anteriores. En esta ocasión la municipalidad mantuvo su postura, abrió la posibilidad de que otros transportistas sean contratados para brindar el servicio, y los protestantes terminaron cediendo para mantener el contrato de servicio (Diario Hoy: 18/10/03).

Ahora bien, aunque las mejoras en otros ámbitos eran recibidas con agrado, la expectativa de los medios de comunicación se centraba en la culminación del proyecto Ecovía y en la continuación de las obras principales del Plan Maestro de Transporte. En noviembre de 2002 los nuevos buses articulados adquiridos por la municipalidad habían sustituido a los trolebuses que operaban provisionalmente en la Avenida 6 de Diciembre, y el servicio se encontraba en pleno funcionamiento (Ibíd.: 09/11/02). Sin embargo estaba pendiente la concesión de la operación del mismo a la empresa TRANASOC, que se había constituido para el efecto. El proceso estuvo lleno de dificultades, desde un prolongado conflicto entre grupos de accionistas de la empresa, hasta cuestionamientos por parte de los concejales de oposición Luz Elena Coloma y Mauricio Pinto a la legalidad del procedimiento seguido para concesionar el servicio⁴⁰. El 28 de febrero de 2003, el contrato de concesión fue finalmente suscrito, y TRANASOC empezó a operar la Ecovía el 22 de marzo. Según lo acordado, 126 de los buses de esta empresa debían salir de circulación a inicios de abril, liberando la Avenida de los Shyris y otras vías cercanas a la Avenida 6 de diciembre de tráfico pesado; y permitiendo que sus pasajeros hagan uso del nuevo corredor vial. Los transportistas se resistieron a salir, pidiendo extensiones de plazo y compensaciones a la municipalidad. Hasta la culminación del período objeto de este estudio solamente se habían retirado 43 unidades, lo que perjudicó los ingresos presupuestados para la Ecovía⁴¹.

Moncayo había impulsado también, desde el inicio de su gestión, la construcción de un nuevo corredor de transporte a lo largo de la Avenida América según lo previsto en el Plan Maestro de Transporte, al que se denominó “Metrobús”. Las obras físicas de este proyecto, iniciadas en septiembre de 2002 y cuya culminación había sido programada para junio de 2003, sufrieron retrasos muy significativos

por motivos financieros y trajeron nuevos cuestionamientos para la administración municipal. Sin embargo el año 2004, en el que se celebraban nuevas elecciones para la alcaldía de Quito, el proyecto pudo ponerse en funcionamiento a pesar de que los trabajos no estaban plenamente concluidos. En este caso, la concesión de la operación del servicio fue otorgada a varias de las empresas y cooperativas que operaban tradicionalmente en esa ruta, y que adquirieron directamente los nuevos buses articulados (Ibíd.: 30/06/04). El servicio se abrió al público el 27 de noviembre de 2004 (Ibíd.: 28/11/04), sin haber provocado conflictos significativos entre los transportistas y la municipalidad.

Paco Moncayo se candidatizó a la reelección como alcalde de Quito para los comicios de octubre de 2004. En esta ocasión se enfrentaba al ex alcalde Rodrigo Paz, candidato por el movimiento “Quito en Acción”. Según varias empresas encuestadoras, sus últimos dos años de administración significaron un repunte en los niveles de aceptación a la gestión del alcalde, que a las puertas de las elecciones lo colocaban como favorito. Esto a pesar de que 6 de cada 10 encuestados seguían calificando como negativa la gestión municipal en lo que respecta al transporte público (Metro Hoy: 16/09/03)⁴². Finalmente, el 17 de octubre de 2004, Moncayo se impuso a Paz por un margen importante de votos, y fue electo para un segundo período al frente del Municipio de Quito.

Sumario: Conflictos en una época de cambio

Han existido, pues, cuatro grandes etapas históricas en el servicio de transporte urbano en Quito. La primera fue la del tranvía, que duró un poco más de 30 años (entre 1914 y 1946) en los que la operación del transporte estuvo a cargo de una empresa privada extranjera, y al parecer satisfizo las expectativas de los usuarios. Una segunda etapa empezó en 1947 tras la desaparición del tranvía y se extendió hasta el año 1978, y podríamos referirnos a ella como la época de “incubación del problema del transporte en Quito”. Estuvo caracterizada por un pacto tácito entre los proveedores privados del transporte y el gobierno nacional, mediante el cual los empresarios cobraban un precio fijo (1 sucre), mientras que el gobierno garantizaba un precio bajo y constante del combustible y “no interferir” con las

actividades de los transportistas -lo que implicaba poca o ninguna regulación de dichas actividades- (Figueroa 1986: 67-68). En un inicio el modelo permitió cubrir la demanda de transporte público en Quito, pero conforme la ciudad fue creciendo el servicio fue deteriorándose y la capacidad del gobierno de mantener subsidiados los precios de los combustibles se hizo insostenible hasta que, en 1978, el sistema colapsó y el inevitable incremento de tarifas devino en la serie de protestas y desmanes que se conoció posteriormente como la “Guerra de los cuatro reales”. Ese fue también el inicio de una tercera etapa, caracterizada por el acelerado deterioro de la calidad del servicio de transporte público, un ciclo interminable de incrementos de los precios de los combustibles y de las tarifas de transporte, las consecuentes protestas, y; en general, muchos otros conflictos en torno al transporte urbano.

Si bien la primera etapa aquí descrita refleja únicamente el caso de Quito, en gran parte de la segunda y en toda la tercera etapa, lo sucedido en la capital ecuatoriana coincide con lo sucedido en el resto del país. Es más, bien podría decirse que gran parte de las ciudades grandes e intermedias del Ecuador siguen inmersas en esta tercera etapa. En Quito, sin embargo, a partir del año 1993 (con la aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano) y con más fuerza a partir del año 1995 (cuando la municipalidad asumió las competencias sobre el transporte público) inició una cuarta etapa, en la que se empezó a revertir drásticamente la situación caótica que había reinado durante la tercera y, con la participación activa del cabildo, se produjeron grandes mejoras en la calidad del servicio de transporte público en la ciudad.

Queda claro, entonces, que los conflictos estudiados en esta investigación tuvieron lugar en una época de cambios significativos, y estuvieron estrechamente vinculados con dichos procesos de transformación. En períodos como éstos, ciertos actores pierden importancia y poder, mientras otros emergen con fuerza y pasan a dominar el escenario público. En el capítulo siguiente, se presenta un análisis más detallado de los actores más relevantes del transporte público en el período estudiado, caracterizado su comportamiento durante los conflictos y la forma en la que este comportamiento y sus correlaciones de poder fueron afectados por las transformaciones de la década de 1990 en la ciudad de Quito.

Notas

- 1 Un dato interesante es que la ruta del Tranvía se utilizó en buena parte, casi 50 años después de que este servicio desapareció, para trazar el recorrido de la troncal del Trolebús.
- 2 Por esos años e incluso hasta la década siguiente, el transporte colectivo urbano se realizaba con pequeños vehículos básicamente de dos tipos: “el Popular conocido como ‘paperos’ que son las actuales ‘chivas’ y los colectivos que tienen el motor en la parte delantera del vehículo, fuera del cuerpo principal, conocidos como ‘trompudos’” (Villena 2000: 16).
- 3 Figueroa sitúa alrededor de esta época el inicio del proceso que llevó a que un grupo de transportistas adquiriera formas de trabajo más artesanales que empresariales (Figueroa 1982: 10). Este grupo se volvió la base de las asociaciones gremiales del transporte urbano, y son quienes en esta investigación hemos llamado los “transportistas tradicionales”.
- 4 Nótese que la administración municipal de Paz inició en 1988, es decir, dos años antes del período objeto de este estudio.
- 5 Javier Ponce comentaba entonces, desde su columna de Diario Hoy, que “desde hace décadas, los reajustes en las tarifas del transporte se han hecho así, entre gallos y medianoche, a medias tintas y ofreciendo cambios en los servicios que nunca se cumplieron” (Ponce 1992).
- 6 La Empresa Municipal de Transporte contaba en 1990 con una flota equivalente a aproximadamente el 5% del total de buses del sector privado, que eran alrededor de 1500 (Diario Hoy: 04/12/90). En 1993, la empresa ya había llegado a controlar el 10% del total de la oferta de transporte en Quito (Diario Hoy: 01/12/93).
- 7 Si bien la gratuidad del servicio para estos grupos era una disposición general decretada por acuerdo ministerial y vigente desde 1987, había sido virtualmente ignorada por los operadores privados (Diario El Comercio: 26/04/90).
- 8 Esto a pesar de que el alcalde Rodrigo Paz se había manifestado permanentemente opuesto a los subsidios y partidario de que el servicio municipal cobre tarifas reales. De hecho, el cobrar tarifas que no cubrían enteramente los costos de operación produjo posteriormente algunos importantes problemas financieros en la EMT.
- 9 La oposición al proyecto de los trolebuses no solo vino del ámbito político. En Junio de 1992 Rodrigo Aguilar, profesor de la Facultad de arquitectura de la Universidad Central del Ecuador, criticó el proyecto porque consideraba que la inversión no justificaba el beneficio obtenido. Con el presupuesto del proyecto, a decir de Aguilar, se podían adquirir 800 buses con capacidad para 80 pasajeros cada uno en lugar de los trolebuses, atendiendo a un millón de personas diariamente mientras que el sistema de trolebús solamente transportaría al 10% de los usuarios del transporte público en la capital, dejando “sin una solución adecuada al 90 por ciento” (Diario Hoy: 15/06/92).
- 10 El primer texto planteaba, por ejemplo, la necesidad de designar una nueva capital para la provincia de Pichincha, y crear tres nuevos cantones de la zona nor-

- occidental de lo que en ese entonces era el cantón Quito, dándole un régimen especial únicamente a la zona urbana del mismo (Diario Hoy: 11/06/92).
- 11 Al separar administrativamente, según el proyecto original, la ciudad de Quito de la provincia de Pichincha, se reducía drásticamente la población de la segunda, y el número de habitantes era el principal criterio para la repartición del Fondo de Desarrollo Seccional, en ese entonces la principal fuente de ingresos de los consejos provinciales (Diario Hoy: 26/07/92)
 - 12 Alarcón expulsó del Frente Radical Alfarista (FRA) al concejal Buenaño por negarse a cumplir la disposición de su partido de apoyar los proyectos más importantes de la administración de Mahuad; y Jaime Nebot pidió formalmente al concejal del Partido Social Cristiano (PSC) Luis Chiriboga que no obstaculice las iniciativas de la administración municipal (Diario Hoy: 09/05/95).
 - 13 Por supuesto, esta situación afectaba drásticamente los tiempos de traslado de las unidades de transporte público. Recorridos que podían realizarse en 20 minutos tardaban en la práctica una hora, y los usuarios de este servicio perdían “hasta tres horas al día en desplazarse desde sus casas hasta sus trabajos y luego de regreso” (Diario Hoy: 17/05/02).
 - 14 Desde el principio se dejó en claro que el trolebús no era la solución definitiva al problema del transporte en Quito, sino el comienzo de un plan mucho más amplio que buscaba establecer en la urbe un sistema integrado de transporte (Diario Hoy: 28/10/93). Esta primera troncal en la Avenida 10 de Agosto, sería seguida de la construcción de nuevas troncales en las Avenidas 6 de Diciembre y América (Ibíd.: 01/04/92). Los proyectos Ecovía, y Metrobús siguieron en términos generales este plan general delineado desde inicios de la década de 1990.
 - 15 El creciente distanciamiento entre el alcalde Mahuad y el candidato presidencial de su partido, el ex alcalde Rodrigo Paz, llevó a rumores (no desmentidos por los involucrados) de que Paz, apoyaría al principal contendor de Mahuad para la alcaldía de Quito, Federico Pérez. Mahuad, por su parte, dio una suerte de ultimátum a la directiva de su partido, declarando que consideraría su desafiliación en caso de no concretarse su candidatura a la reelección (Diario Hoy: 28/07/95).
 - 16 En junio de 1995 el Consejo Nacional de Tránsito había emitido una resolución que fijaba la vida útil de los vehículos de transporte público en 20 años. Posteriormente esta decisión había sido cambiada, ampliando el límite de edad a 27 años y disponiendo que las unidades que superen esta edad puedan ser utilizadas en el transporte escolar y rural.
 - 17 La ley no lo obligaba a renunciar ni pedir licencia, por lo que se mantuvo en funciones durante la campaña, lo que fue duramente criticado por su principal contendor, Federico Pérez (Diario Hoy: 17/02/96).
 - 18 Una de las prioridades de los transportistas en la toma del centro histórico de Quito era cercar el Palacio Municipal. Pretendían así bloquear la capacidad de acción de las autoridades municipales. El alcalde Mahuad, sin embargo, hizo sede en la Administración de la Zona Norte, desde donde lideró la confrontación. Varios funcionarios municipales, analizando en retrospectiva los eventos de marzo de 1996, han coincidido en que uno de los principales errores de los transportistas fue

el creer que el poder estaba en la sede municipal, en lugar de en la investidura del alcalde y los concejales.

- 19 En una entrevista posterior, Mahuad declararía que “hubo dos días en que nos sentimos solos, sin apoyo del Gobierno. Era público y notorio que las autoridades estaban en otras cosas: no se encontraban en la ciudad, no estaban ‘contactables’” (Diario Hoy: 16/05/96).
- 20 La municipalidad mantenía un permanente monitoreo de la opinión pública a través de su equipo de comunicación, incluyendo la percepción que tenían los ciudadanos de los transportistas.
- 21 En este trabajo he adoptado dicho título para referirme al conflicto de marzo de 1996.
- 22 Un experto estimó que entre la basura esparcida por los transportistas y la que se había dejado acumular debido al no funcionamiento de los vehículos recolectores, para el día 17 de marzo existían más de 500 toneladas de desperdicios en las calles de Quito (Diario Hoy: 18/03/96).
- 23 El conflicto con el alcalde de Quito comenzó desde los inicios del gobierno del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), con el anuncio del nuevo contralor Fernando Rosero de que iniciaría su gestión practicando una auditoría integral al manejo económico del Municipio a pedido de los concejales opositores Buenaño, Ayerve y Zurita (Diario Hoy: 04/09/96). La Contraloría estableció presunción de responsabilidades en contra de la administración municipal de Mahuad en supuestos actos ilícitos, en un informe impugnado por el alcalde (Ibíd.: 07/10/96). Las transferencias gubernamentales al Municipio de Quito comenzaron a disminuir significativamente desde septiembre, lo que obligó a que el cabildo por primera vez en su historia se viera obligado a contraer deudas con la banca privada (Ibíd.: 18/10/96). A esto se sumó la reinstitución, luego de muchos años, de la gobernación de Pichincha, entidad cuyas funciones se sobreponían en muchos aspectos a las del Consejo Provincial de Pichincha y las del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Carrión 1996b).
- 24 Además de esta confrontación, la municipalidad tuvo que hacer frente en octubre de 1996 y finales de 1997 a importantes conflictos laborales con los trabajadores sistema Trolebús. Estos últimos buscaban obtener los beneficios que tenían los empleados municipales, de los que ellos no gozaban por ser formalmente empleados de una empresa tercerizadora. Adicionalmente, proponían conformar un sindicato que integre a todos los trabajadores del sistema, iniciativa que a la larga no logró concretarse.
- 25 Estos conflictos se presentaron en medio de una gran convulsión nacional que duró todo el año 1999 y derivó en el derrocamiento del presidente Mahuad el 21 de enero de 2000. La baja de los precios del petróleo en el mercado internacional, que alcanzaron ese año cifras muy inferiores a las utilizadas para planificar el presupuesto del Estado, entre otras causas, provocaron una crisis fiscal sin precedentes. A esto se sumó el desplome de una gran parte del sistema financiero privado, víctima de sus propias prácticas corruptas y su falta de previsión. Cuando los problemas de liquidez se presentaron, el gobierno optó por decretar un feriado bancario entre el 8 y el 12 de marzo, y que fue seguido por el “congelamiento” de

la mitad de todos los depósitos hechos en el sistema financiero nacional. Esta medida destruyó los niveles de aceptación del gobierno, y dio origen a una serie de protestas violentas, que se agravaban cada vez que, en su intento por compensar la crítica situación del fisco, recurría a nuevas medidas económicas. En enero de 2000, poco después de que el gobierno decretase la dolarización de la economía ecuatoriana, un levantamiento indígena respaldado por una facción del ejército liderada por el Coronel Lucio Gutiérrez, terminó por derrocar al Presidente de la República. Luego de la constitución de un fugaz triunvirato de facto, la presidencia fue encomendada al hasta entonces vicepresidente, Gustavo Noboa Bejarano.

- 26 En este ámbito la administración municipal anterior había recibido algunas críticas en el sentido de que, pese a los esfuerzos realizados, los niveles de contaminación continuaban siendo alarmantes (Rosales 1996).
- 27 Esta crisis guardaba relación, entre otras cosas, con los problemas financieros del Presupuesto General del Estado, que habían repercutido en la reducción de los montos transferidos a los gobiernos locales.
- 28 Nótese la importancia dada a los medios de comunicación por la administración municipal, al punto de contarlos entre los actores centrales de la controversia.
- 29 Esta era una medida de la que se venía hablando desde hace varios años, pero que no había podido concretarse debido a los niveles de tensión y escalamiento que el conflicto entre municipalidad y transportistas había alcanzado.
- 30 Esta pérdida de imagen fue agravada debido a que la crisis financiera municipal provocó demoras en la culminación de algunas obras de infraestructura, como la nueva Plaza Indoamérica y la Ecovía; agudizando el problema de la congestión de tráfico en la ciudad (Diario Hoy: 02/09/99).
- 31 Entre los factores que más influyeron para que la municipalidad se abstenga de tomar medidas más drásticas estuvo el duro clima de agitación social que vivió el país el año 1999, y que culminó con el derrocamiento del presidente Mahuad.
- 32 Desde la formulación del Plan Maestro de Transporte en la administración municipal de Rodrigo Paz, se planteó que la operación de los corredores que se construyesen debería estar a cargo de empresas privadas, y la municipalidad tendría que quedar a cargo únicamente de la planificación, gestión y regulación del transporte en el distrito (Gamboa 2000: 7). De hecho, esta fue la idea original para el Sistema Trolebús, que no pudo ser concretada tanto por la no existencia de una empresa local capaz de asumir la tarea con los estándares requeridos, como porque las confrontaciones con los transportistas alcanzaron niveles de escalamiento más allá de lo previsto (Rodríguez 2000: 25).
- 33 Por un lado, las instituciones financieras nacionales que se habían comprometido a dar el aval para la concesión del crédito de 12 millones de dólares de una entidad financiera brasileña para que la empresa TRANASOC pueda adquirir los 42 buses no contaminantes se echaron para atrás (Diario Hoy: 26/12/99).
- 34 El mimo Sevilla, poco antes de culminar su mandato, declaró que consideraba que los resultados obtenidos no habían sido satisfactorios, especialmente por la no culminación del proyecto Ecovía y el hecho de que no se pudieron desarrollar de manera continua los controles a las emisiones contaminantes de los buses de transporte público (Diario Hoy: 02/08/00).

- 35 En efecto, la reducción de las tasas de inflación, la estabilización de los costos de los repuestos y otros insumos importados, y la reducción de la frecuencia e intensidad de las medidas gubernamentales de ajuste económico, permitieron que los márgenes de utilidad de los empresarios del transporte no se reduzcan al ritmo en que lo hacían antes.
- 36 Se trató de una medida controversial, y recurrentemente cuestionada por varios líderes de opinión. Los trolebuses circulaban en sentido contrario en la avenida 6 de diciembre, y entre agosto del 2001 y enero del 2002 se produjeron 30 choques en la vía. Además, existían quejas por el excesivo tiempo de espera que había entre cada unidad, que en algunos casos llegaba hasta 10 minutos (Diario Hoy: 14/02/02).
- 37 Moncayo respondió en duros términos a Rosales en un programa radial, planteando que sus críticas estaban inspiradas en un gratuito “odio a los militares”, que le impedía reconocer los avances que sí se habían concretado en su administración.
- 38 Articulistas como Rosales Ramos siguieron cuestionando la calidad de los controles realizados, observando que a pesar de los mismos los autobuses seguían llenando la ciudad de emisiones “negras y contaminadas” (Rosales 2004).
- 39 El contrato inicial contemplaba un pago en base al número de kilómetros recorridos, mientras que el nuevo contrato proponía una ponderación entre el kilometraje y el número de pasajeros transportados.
- 40 Coloma y Pinto argumentaban que, en la medida en la que los buses articulados eran bienes públicos, propiedad de la municipalidad, no podían ser entregados a una empresa privada sin que medie un proceso de licitación (Diario Hoy: 07/02/03).
- 41 Al año siguiente la empresa TRANASOC anunció que los ingresos no eran suficientes para justificar los elevados costos operativos del sistema, y devolvió la operación de la Ecovía a la municipalidad.
- 42 Esto sugiere nuevamente que el tema del transporte había perdido importancia a los ojos de la opinión pública.

CAPÍTULO III

LOS ACTORES DEL TRANSPORTE URBANO EN QUITO: INTERRELACIONES Y COMPORTAMIENTO CONFLICTIVO

En este capítulo nos concentramos en el análisis del comportamiento de los actores en los conflictos del transporte en Quito y en sus interrelaciones. En un primer momento se formula una caracterización individual de cada uno de ellos. Luego se analizan algunas de las variables observadas en relación con su participación en los conflictos que puedan ser relevantes en función de la hipótesis de la investigación. Por último, se discute el conjunto de las interrelaciones entre dichos actores y los cambios que existieron en las mismas a lo largo del período estudiado.

Actores centrales, secundarios y marginales

Empecemos por distinguir entre tres tipos de actores: centrales, secundarios, y marginales. El primer grupo se refiere a quienes con más frecuencia han estado involucrados en los 49 conflictos aquí estudiados, ya sea como parte contendora, como aliado importante de una de las partes en conflicto (con capacidad de influir en el desenlace de la confrontación), o como autoridad reguladora. Estos son, en primer lugar, los transportistas urbanos y los usuarios del transporte público, de quienes se sugirió en el primer capítulo que son los protagonistas del conflicto “estructural” con el que están relacionados todos los otros conflictos estudiados. También se incluyen los organismos del Estado: el Gobierno Nacional, y la Municipalidad de Quito. Por último, se ha decidido incluir como actor central a los medios de comunicación los que, como se vio en el capítulo anterior,

frecuentemente fueron más allá de la función de informar y tomaron partido de manera clara y decisiva en los conflictos.

Dentro de la categoría de “actores secundarios” podemos incluir a tres grupos que han intervenido con menor frecuencia que los actores “centrales” en los conflictos estudiados, pero cuya participación ha sido importante para su desarrollo y desenlace: el grupo de “otros transportistas” (transportistas pesados, taxistas, y otros que no están directamente relacionados con el transporte urbano), el Congreso Nacional, y las Fuerzas Armadas. Por último, en la categoría de “actores marginales” están quienes intervinieron una o muy pocas veces en los conflictos del transporte público en Quito y cuyas intervenciones no influyeron significativamente en el desarrollo y desenlace de dichos conflictos. En la tabla 3.A se muestra el número de conflictos en los que participaron estos tres tipos de actores, especificando si los conflictos eran del ámbito local o del ámbito nacional¹.

Tabla 3.A
Actores de los conflictos del transporte público en Quito

Actores	Conflictos Nacionales		Conflictos Locales		Total	
	No.	% ^a	No.	% ^a	No.	% ^b
Actores centrales						
Transportistas urbanos	26	60%	17	40%	43	88%
Usuarios del transporte público	10	71%	4	29%	14	29%
Gobierno Nacional	24	67%	12	33%	36	73%
Municipio de Quito	2	8%	22	92%	24	49%
Medios de Comunicación	12	52%	11	48%	23	47%
Actores secundarios						
Otros transportistas	11	79%	3	21%	14	29%
Congreso Nacional	7	88%	1	12%	8	16%
Fuerzas Armadas	4	80%	1	20%	5	10%
Actores marginales	13	41%	19	59%	32	65%

a) Porcentaje en relación al total de conflictos en los que intervino el actor, que se muestran en la penúltima columna.

b) Porcentaje en relación al total de conflictos estudiados (49).

FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

A continuación analizaremos las características más distintivas de los “actores centrales” identificados y su comportamiento en los conflictos nacionales y locales estudiados.

Los transportistas urbanos y sus gremios

¿Quiénes son?

Cuando hablamos de los transportistas urbanos nos referimos básicamente a los propietarios de las unidades que brindan este servicio. Los mismos están organizados en cooperativas y compañías de transporte colectivo, los que están a cargo de proveer el servicio de transporte urbano en Quito desde mediados del siglo XX en rutas específicas a ellas asignadas por las autoridades competentes². El gremio de los transportistas urbanos de la provincia de Pichincha -al que pertenecen quienes brindan el servicio en el Distrito Metropolitano de Quito- es la Federación de Transportistas Urbanos de Pichincha (FETUP), y el gremio que agrupa a los transportistas urbanos de todo el país es la Federación Nacional de Transporte Urbano (FENATU). Estas organizaciones eligen a su presidente y el resto de la directiva -incluyendo un Consejo Ejecutivo que es el encargado de tomar las decisiones importantes que no ameriten reuniones ampliadas- en asambleas generales que tienen lugar periódicamente (por lo general cada 2 años) y en las que cada cooperativa o compañía que sea miembro activo de la federación cuenta con un voto. Los gremios del transporte urbano, a su vez, están asociados a través de organizaciones gremiales con otras ramas del transporte: federaciones de taxistas, transporte escolar, transporte de camionetas, transporte inter-cantonal e interprovincial, transporte pesado, y gremios de choferes profesionales³.

Es importante hacer la distinción entre los empresarios del transporte urbano y los choferes profesionales. Con frecuencia se utiliza la categoría “choferes” para referirse indistintamente a cualquiera de los dos grupos, pero son los propietarios de las unidades quienes han actuado directamente en los conflictos estudiados (es decir, quienes han tomado las decisiones de su bando en las situaciones de conflicto)⁴. Los choferes, por su parte, tienen su propio gremio, la Federación Nacional de Choferes Profesionales, con sus respectivas federaciones provinciales. Esta agrupación, que integra a las personas particulares que hayan obtenido la acreditación legal de chofer profesional, cuenta con una importante infraestructura, y brinda variados servicios a sus afiliados. Está además a cargo de las escuelas de

capacitación que a nivel nacional son las únicas autorizadas a brindar el curso de dos años que es requisito legal para obtener de la policía la licencia profesional para conducir⁵. Solo en ocasiones muy puntuales el gremio de los choferes ha participado como tal en los conflictos relacionados con el transporte urbano. Sus afiliados de forma particular (no en representación de su gremio) sí lo han hecho, sumándose a la posición de los propietarios de las unidades en las que trabajan⁶. El periodista Omar Ospina ha sugerido que los choferes se han constituido mas bien en una “fuerza de choque” de los empresarios del transporte durante los episodios conflictivos violentos o que requieran algún tipo de enfrentamiento físico (Ospina 2001a).

Otra aclaración que es importante hacer es que los transportistas urbanos no son un grupo homogéneo en términos de sus relaciones con otros actores y su participación en los conflictos aquí estudiados. La principal distinción, como ya se ha sugerido en los capítulos anteriores, es entre los transportistas “tradicionales” y los “de vanguardia”. En el primer grupo, que es el que tradicionalmente ha controlado las agrupaciones gremiales, habría que incluir a los empresarios que por lo general tienen unidades antiguas (que son regularmente pequeñas y generan mayores gastos de mantenimiento) y operan según el modelo tradicional, es decir, en cooperativas o empresas en donde los miembros mantienen individualmente la propiedad de las unidades, y los choferes y ayudantes trabajan a destajo. El en grupo de transportistas vanguardistas, por otro lado, están los propietarios que le han dado un enfoque empresarial a su negocio, realizando inversiones para renovar sus unidades y buscando formas de organización y operación distintas, a través de empresas que son las propietarias de las unidades de transporte y manejan la relación laboral con los choferes⁷.

En los conflictos estudiados, por lo general han sido los transportistas “tradicionales” quienes han liderado la participación de los gremios del transporte. Frecuentemente han contado con el respaldo (explícito o tácito) de los empresarios que aquí hemos llamado “vanguardistas”, más por los mecanismos de solidaridad gremial que por coincidencia sobre las propuestas que se defienden, logrando, de cualquier forma, mostrarse como un sector del transporte unido. En ocasiones, sin embargo, no todos los transportistas se han alineado en la misma posición, y los conflictos con terceros han sido

asumidos solamente por el grupo tradicional o incluso solamente por una facción de los agremiados. Vale decir también que los eventos de marzo de 1996 marcaron una clara división en lo que se refiere a la historia de la cohesión de los transportistas. Como se muestra más adelante en la tabla 3.B, en los conflictos de carácter nacional fue notorio el aumento de las divisiones internas de los gremios, tanto a nivel nacional (donde las rupturas internas pasaron de suceder en 15% de los conflictos a suceder en 31% de éstos) como a nivel local (donde la cifra pasó del 8% al 62%).

Intereses y aspiraciones

En el análisis del comportamiento conflictivo de cualquier actor, es fundamental tratar de comprender cuáles son sus intereses y aspiraciones. Partamos diferenciando estos dos términos, recurriendo al marco conceptual de la teoría del conflicto social de Rubin, Pruitt y Kim, que ya se introdujo en el capítulo I. Recordemos que estos autores definen *conflicto* como la percepción de que los intereses de las partes son divergentes, usando el término *intereses* para referirse en general a las ideas y sentimientos de las personas sobre lo que es deseable⁸. Las *aspiraciones*, por otro lado, son ideas sobre cómo deberían desarrollarse los hechos, ideas que las personas luchan por alcanzar o sobrepasar. Para que los intereses de una parte en conflicto choquen con los de la otra, los mismos deben traducirse en aspiraciones. En otras palabras, el conflicto se concreta cuando una parte mira las aspiraciones suyas y las de la otra como incompatibles. Y esta percepción está relacionada inversamente con las alternativas disponibles que parezcan capaces de satisfacer las aspiraciones de ambos actores (Rubin, Pruitt y Kim 1994: 11-12)⁹.

En el caso de los transportistas urbanos es evidente que a la cabeza de su jerarquía de intereses ha estado el maximizar la rentabilidad de su actividad económica. En este sentido, los intereses de los transportistas no difieren de los de cualquier otra empresa. En la industria del transporte, sin embargo, las aspiraciones derivadas de estos intereses están mucho más relacionadas con la intervención del estado y tienen mayores posibilidades de afectar los intereses de los usuarios y del público en general que en el caso de otros negocios¹⁰. En el caso concreto de estudio, las aspiraciones de los transportistas han

sido de por lo menos cuatro tipos, todos relacionados con hacer trabajar al aparato estatal en su favor:

- Que las normas y regulaciones les otorguen privilegios económicos específicos, como por ejemplo exoneraciones de impuestos, tasas y aranceles; la reprogramación de sus deudas; o la posibilidad de transformar sus pasivos a dólares a un tipo de cambio preferencial cuando el Ecuador dolarizó su economía.
- Que las sanciones previstas en la legislación para las infracciones más frecuentemente cometidas por los transportistas (particularmente las de tránsito) sean leves.
- Que se garantice su poder e influencia en los organismos encargados de la planificación y el control del transporte. Antes de que la Municipalidad de Quito asumiera las competencias del transporte estas aspiraciones se concentraron en garantizar legalmente la sobre-representación de los transportistas en el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre. Luego de la entrada en escena del Municipio, los transportistas buscaron que se revoque la descentralización y que las competencias regresen al CNTTT. Al no lograr esto, trataron de que se replique en los organismos locales el modelo que históricamente les había dado resultado, pidiendo la participación de los transportistas y la Policía Nacional en la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte, UPGT.
- Que las autoridades pertinentes tomen las decisiones coyunturales que, en su momento, los transportistas consideren más convenientes a sus intereses: el incremento de tarifas de transporte; el no incremento de los precios de los combustibles; la “tolerancia” en relación a la vida útil permitida a las unidades y a los niveles de emisiones contaminantes generados por éstas; el otorgamiento o no de permisos de operación según el caso; la asignación de rutas rentables aunque no fueren técnicamente recomendables; entre otras. Vale anotar que en gran parte de estos casos la satisfacción de las aspiraciones de los transportistas implicaba afectar negativamente los intereses de los usuarios del servicio.

Relaciones con otros actores

Los transportistas urbanos han sido el actor más activo en los conflictos del transporte urbano en Quito entre 1990 y 2004, habiendo sido parte de 43 de los 49 conflictos estudiados (88%). Seis de cada diez conflictos en los que este grupo participó pertenecían al ámbito nacional, y cuatro de cada diez eran conflictos locales. Como se muestra en la tabla 3.B, en la gran mayoría de conflictos en los que han participado los transportistas, los gobiernos nacionales han estado entre sus contendores principales: en 76% de los casos en la etapa entre enero de 1990 y marzo de 1996, y en el 46% de los casos entre abril de 1996 y diciembre de 2004 (cuando se incrementaron los conflictos con el Municipio de Quito). Estas cifras sugieren que el gobierno ha sido el actor con quienes los transportistas urbanos han mantenido la peor relación. Sin embargo, esta conclusión no es precisa. Dicha relación ha sido mas bien ambigua, llena de iterativos conflictos y alianzas. Los gobiernos, por un lado, frecuentemente se han resistido a las aspiraciones de los transportistas, debido a lo poco popular que resultaba, en la mayoría de los casos, satisfacer dichas aspiraciones. Por otro lado, los gobiernos han tenido a los transportistas como uno de los actores clave con los que permanentemente se “dialoga”, con el fin de contar con ellos como aliados o por lo menos para cerrar ese frente de conflicto en momentos en los que los gobernantes tienen confrontaciones con otros actores importantes¹¹. Y, a través del Consejo Nacional de Tránsito y la Policía Nacional, la relación del gobierno con los transportistas ha llegado a ser incluso de complicidad. En efecto, el CNTTT ha sido el principal aliado de los transportistas, particularmente en los conflictos locales, en los que los apoyó en la mitad de los casos hasta marzo de 1996, y en el 31% de los casos posteriores al “Buserato”. El apoyo implícito o explícito de la Policía Nacional a las aspiraciones de los transportistas, por otro lado, se dio sobre todo en la época cercana a la crisis de 1996, es decir, el período en el que se concretó la transferencia de las competencias del transporte público a la municipalidad.

Ahora bien, mientras que en el caso de los conflictos nacionales el principal contendor de los transportistas ha sido claramente el Gobierno Nacional, en el caso de los conflictos locales este lugar lo ha ocupado la Municipalidad de Quito. Y, al menos entre la asunción de las competencias del transporte urbano por parte del municipio y los

inicios de la década de 2000, la relación fue abiertamente conflictiva. Antes de los eventos de marzo de 1996 e incluyendo los mismos, los transportistas se enfrentaron al municipio en los cuatro conflictos locales en los que se involucraron. Todos éstos fueron conflictos con altos niveles de escalamiento, relacionados con la paulatina adopción de nuevas competencias de acuerdo con la Ley del Distrito Metropolitano¹². Puesto de otra forma, prácticamente la totalidad de conflictos locales que han enfrentado a la Municipalidad de Quito con los transportistas se derivan del proceso de descentralización¹³. Después de marzo de 1996, los enfrentamientos con el municipio continuaron en 77% de los conflictos locales en los que participaron los transportistas¹⁴. Sin embargo con el inicio de la primera administración municipal de Paco Moncayo en agosto de 2000 el escalamiento de estos conflictos fue menor, y la relación de los transportistas con la municipalidad mejoró sensiblemente. Esto guarda relación con el hecho de que, en años electorales, los transportistas han encontrado un aliado ocasional en el candidato a alcalde que se opone al alcalde en funciones. En 1996 fue Federico Pérez y en el 2000 fue Paco Moncayo. Ambos en su turno expresaron su acuerdo, implícito o explícito, con las opiniones y aspiraciones de los transportistas, con la expectativa de contar con el apoyo de este poderoso gremio en las elecciones.

Otros importantes contendores que han tenido los transportistas han sido los medios de comunicación. Se ha dado con éstos una suerte de “guerra de propaganda” permanente. Con frecuencia los medios han tomado partido, defendiendo las posiciones opuestas a las aspiraciones de los transportistas. En el caso del “Buserato” como se vio en el capítulo anterior, su influencia fue decisiva.

Tabla 3.B
Elementos observados del comportamiento
conflictivo de los transportistas

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Número de conflictos en los que participaron los transportistas	13	100%	13	100%	4	100%	13	100%	17	100%	26	100%
Principales contendores identificados												
Gobierno Nacional	12	92%	11	85%	1	25%	1	8%	13	76%	12	46%
Municipalidad de Quito	0	0%	0	0%	4	100%	10	77%	4	24%	10	38%
Prensa	0	0%	2	15%	1	25%	1	8%	1	6%	3	12%
Usuarios	2	15%	1	8%	1	25%	3	23%	3	18%	4	15%
Principales aliados identificados												
Gobierno Nacional	1	8%	0	0%	3	75%	5	38%	4	24%	5	19%
Candidato a alcalde	0	0%	0	0%	1	25%	1	8%	1	6%	1	4%
Estrategias utilizadas												
Contender	11	85%	12	92%	4	100%	11	85%	15	88%	23	88%
Ceder	1	8%	0	0%	0	0%	3	23%	1	6%	3	12%
Resolver	7	54%	5	38%	0	0%	6	46%	7	41%	11	42%
Evitar	1	8%	0	0%	0	0%	0	0%	2	12%	0	0%
Tácticas utilizadas con mayor frecuencia												
Declaraciones de insatisfacción	7	54%	6	46%	1	25%	3	23%	8	47%	9	35%
Argumentación persuasiva	6	46%	9	69%	2	50%	4	31%	8	47%	13	50%
Recurrir a respaldos técnicos	4	31%	3	23%	2	50%	1	8%	6	35%	4	15%
Amenazas	8	62%	7	54%	2	50%	0	0%	10	59%	7	27%
Cumplen amenazas	1	8%	3	23%	2	50%	0	0%	3	18%	3	12%
Expresar interés en negociar	2	15%	4	31%	1	25%	1	8%	3	18%	5	19%
Negociaciones	3	23%	3	23%	0	0%	1	8%	3	18%	4	15%
Legitimación de sus pedidos												
Técnica	5	38%	0	0%	2	50%	2	15%	7	41%	2	8%
Económica	4	31%	8	62%	2	50%	4	31%	6	35%	12	46%
Legal	0	0%	0	0%	0	0%	3	23%	0	0%	3	12%
Bien común	2	15%	2	15%	0	0%	1	8%	2	12%	3	12%
Actitud del líder												
Conciliadora	4	31%	2	15%	0	0%	3	23%	4	24%	5	19%
Intermedia	6	46%	4	31%	0	0%	7	54%	6	35%	11	42%
Beligerante	6	46%	8	62%	3	75%	6	46%	9	53%	14	54%
Forma de enfocar los resultados del conflicto												
Positiva	9	69%	7	54%	0	0%	6	46%	9	53%	13	50%
Negativa	5	38%	4	31%	4	100%	7	54%	9	53%	11	42%

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Resultados obtenidos												
Favorables	10	77%	12	92%	1	25%	6	46%	11	65%	18	69%
Desfavorables	1	8%	0	0%	3	75%	7	54%	4	24%	7	27%
Divisiones internas de los transportistas												
Divisiones con transportistas nacionales	2	15%	4	31%	1	25%	0	0%	3	18%	4	15%
Divisiones con transportistas locales	1	8%	8	62%	2	50%	4	31%	3	18%	12	46%

* Etapa 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapa 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.
FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

A pesar de lo dicho, probablemente la relación conflictiva más intensa que han mantenido los transportistas ha sido con los usuarios del servicio. Ya se ha sugerido en el capítulo I que entre estos dos actores existe un conflicto de intereses estructural, de fondo, y que las distintas instancias de gobierno entran en conflicto en tanto son los llamados a arbitrar y a defender los intereses de la mayoría. Sin embargo, han existido relativamente pocas confrontaciones directas entre transportistas y usuarios. En los conflictos nacionales, lo más frecuente ha sido la oposición de organizaciones y movimientos sociales (especialmente estudiantes y el movimiento indígena) a los constantes incrementos de las tarifas del transporte solicitados por los transportistas¹⁵. En el ámbito local, por otra parte, han surgido en Quito en años más recientes nuevos tipos de confrontaciones, como las sostenidas entre los transportistas y organizaciones barriales que exigen mejoras del servicio o de la tarifa.

Opciones estratégicas adoptadas en los conflictos

Volvamos por un momento a nuestro marco conceptual, específicamente a las teorías del conflicto social de Rubin, Pruitt y Kim. Ellos identifican tres estrategias básicas, además de la inacción y el retiro, que pueden adoptar los actores individuales o colectivos cuando hacen frente a un conflicto: contender, ceder, o intentar resolver el problema. *Contender* implica un esfuerzo por resolver el conflicto en los términos propios sin consideración por los intereses del otro. Para

persuadir o forzar a éste último a ceder, el actor puede valerse de múltiples tácticas, entre las que se incluyen las amenazas, la imposición de sanciones, presentar argumentos persuasivos, plantear demandas más allá de lo alcanzable, o imponer fechas límites. Por otro lado, *resolver el problema* implica un esfuerzo por identificar los asuntos que dividen a las partes y desarrollar y avanzar hacia una solución que beneficia a ambas. Para ello, el actor puede utilizar tácticas riesgosas como hacer concesiones esperando recibir otras concesiones en retorno, o revelar sus intereses subyacentes. Puede también utilizar tácticas más cautelosas, como dar pistas sobre posibles compromisos, enviar intermediarios, o comunicarse a través de un mediador. Por último, *ceder* implica reducir las aspiraciones propias, aunque no necesariamente la capitulación total. Existe entre estas estrategias una disyuntiva, en la medida en la que la elección de una de ellas hace que las posibilidades de que el actor elija las otras sea menor (Ibíd.: 3-4).

En el caso estudiado se han tabulado la frecuencia con la que los transportistas han adoptado cada una de estas opciones estratégicas, cifras que se muestran también en la tabla 3.B. Se puede apreciar claramente que, por mucho, la opción preferida por este actor ha sido la de contender, adoptada en prácticamente 9 de cada 10 casos tanto antes como después de la crisis de 1996. En los conflictos nacionales antes del “buserato” esta tendencia era un poco menor (85%), y frecuentemente estaba combinada con la utilización de la estrategia de “resolver”, que hasta marzo de 1996 se usó en más de la mitad de los casos¹⁶. Uno de los lineamientos más claros de su estrategia contenciosa, fue sin duda el mantener su influencia permanente en los órganos de control, y más específicamente el CNTTT. Una segunda “línea estratégica” fue la de sugerir o mostrar, en etapas tempranas de los conflictos, el alcance de su poder a sus principales contendores -el Gobierno Nacional en la mayoría de los casos- a través de amenazas o “medidas de hecho” (paralizaciones del servicio frecuentemente acompañadas de bloqueos de vías).

En el caso de los conflictos relacionados con el ámbito local, existe una clara diferencia entre las opciones estratégicas adoptadas por los transportistas hasta marzo de 1996 y las adoptadas posteriormente. En los cuatro conflictos de la primera etapa incluyendo el “buserato” optaron por contender. Luego de esos eventos, esta estrategia siguió siendo una opción frecuente (85%), pero los transportistas tuvieron

también que recurrir a esfuerzos por resolver los conflictos (46%) o incluso ceder a las aspiraciones de sus contendores (23%)¹⁷. Probablemente esto guarda relación con el poco éxito que tuvieron localmente sus dos principales prácticas contenciosas antes mencionadas. Por un lado los transportistas buscaron replicar en lo local su influencia en los órganos de control, especialmente en la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte, UPGT, hasta el año 2000; y en la Empresa de Servicios y Administración del transporte, EMSAT, desde la primera administración municipal de Paco Moncayo. La Municipalidad siempre bloqueó esta posibilidad, aduciendo que los transportistas se convertirían en “juez y parte en cualquier conflicto” (Diario Hoy: 26/11/99), lo que llevó a que los transportistas se concentren en intentar revertir el traspaso de las competencias del transporte público al Gobierno Local, en lo que también han fracasado. Por otro lado, tampoco pudieron recurrir como en el caso de los conflictos nacionales al despliegue de su poder a través de bloqueos y paralizaciones, pues estos argumentos perdieron viabilidad luego de los eventos de marzo de 1996. A partir de dichos acontecimientos el Municipio de Quito emergió como un actor público poderoso y firme, muy distinto al caso del nivel nacional en donde los transportistas nunca hicieron frente a una contraparte estatal de estas características.

Elementos claves de su discurso

Ahora bien, detengámonos un momento en algunas características del discurso de los transportistas o, más específicamente, de quienes hablan en su nombre durante los conflictos. Por lo general, los representantes visibles de los transportistas urbanos son los presidentes o secretarios generales de sus gremios, y otros miembros del directorio. Si bien los mismos tienen cierta independencia en la toma de decisiones, son objeto de escrutinio permanente por parte de sus electores, lo que influye decisivamente en su discurso y los hace poco propensos a ceder posiciones¹⁸. En la tabla 3.B puede verse que la actitud que más frecuentemente han asumido estos líderes ha sido la beligerante, utilizando un discurso agresivo que busca la confrontación abierta con sus contendores de turno. Mientras que en el ámbito nacional esta beligerancia se incrementó luego de los eventos de marzo de 1996, en el ámbito local sucedió lo opuesto: las actitudes belige-

rantes dieron paso a actitudes intermedias (ni beligerantes ni conciliadoras), e incluso existieron ocasiones en las que se pudo observar una actitud abiertamente conciliadora por parte de los líderes gremiales¹⁹.

Otro elemento relevante para el análisis es la “forma de enfocar los resultados del conflicto” que han tenido los actores. Siguiendo a Rubin, Pruitt y Kim, hablaremos de un “forma positiva de enfocar el conflicto” cuando los actores hagan énfasis en los beneficios que pueden obtener, y llamaremos “forma negativa” de enfocar al énfasis de los actores en aquello que pueden perder como producto de la confrontación.

En esta variable se observan diferencias muy decidoras entre los conflictos del ámbito nacional y los del ámbito local. En el nacional, hubo una ligera disminución del uso de la forma positiva de enfocar el conflicto por parte de los transportistas, de un 69% de los conflictos hasta marzo de 1996, hasta un 54% de los conflictos posteriores a esa fecha. En los conflictos locales, por otro lado, el cambio fue mucho más notorio. Hasta el “Buserato”, los transportistas tuvieron una forma negativa de abordar los conflictos. Se trataba de una época de cambios: la municipalidad estaba asumiendo las competencias del transporte urbano lo que implicaba la pérdida de poder de los transportistas en los entes reguladores del sector; por lo que su prioridad era proteger a como de lugar las múltiples condiciones ventajosas de las que gozaban en el *statu quo* anterior. Luego de los eventos de marzo de 1996 y de los consecuentes cambios en las correlaciones de poder, los transportistas abordaron los conflictos de una forma distinta: en el 54% de los casos aún utilizaron una forma negativa de enfocarlos, pero en el 46% de los conflictos su enfoque fue positivo, es decir, se concentraron más en las ganancias que en las pérdidas potenciales. A mi parecer esto tiene que ver, por un lado, con el hecho de que las bases del poder de los transportistas en Quito se vieron tan seriamente minadas que la recuperación de terreno se volvió su prioridad, y, por otro lado; con las oportunidades de colaboración con el Municipio mutuamente beneficiosas que paulatinamente fueron encontrando los transportistas que siguieron trabajando en Quito luego de la crisis.

Un tercer aspecto del discurso de los transportistas al que quisiera referirme es el tipo de argumentos que han utilizado para legitimar sus pedidos a los ojos de la opinión pública. En la tabla 3.B se muestra la frecuencia con que recurrieron a cuatro tipos básicos de

argumentación. Lo menos frecuente fue que los transportistas justifiquen sus pedidos aduciendo que estaban defendiendo el bien común²⁰. La línea de argumentación más importante hasta la crisis de 1996 fue la “técnica”, es decir, la referencia a temas como los niveles de plomo presentes en los combustibles, la influencia de la altitud y forma de Quito en el problema de las emisiones contaminantes, o la conveniencia de unas u otras rutas en términos de velocidad de los viajes y número de pasajeros servidos.

Mención aparte merece una línea de argumentación que se volvió la predominante luego de la crisis de 1996: la “económica”. Esta tuvo dos ejes básicos: el argumento de que la tarifa era insuficiente para cubrir los costos operativos, y la defensa de la libre competencia empresarial. En el primer eje, los transportistas hallaron eco en algunos analistas que respaldaron sus argumentos. En efecto, y como se analizó en el capítulo I, las consecuentes devaluaciones y la inflación que se hicieron constantes en la economía nacional desde la década de 1980, hacían que los márgenes de utilidad de los empresarios del transporte se redujeran con rapidez después de cada incremento tarifario. Con el segundo eje argumentativo, sin embargo, los líderes gremiales no tuvieron el mismo éxito²¹. Los transportistas, especialmente luego de la entrada en escena del municipio y de la iniciación de la construcción de los corredores de transporte en Quito, argumentaron que el gobierno local se había convertido, en palabras del dirigente Jorge Yáñez, en “una institución tiránica, dictatorial, que pretende monopolizar el transporte colectivo”, a la vez que exigieron se les permitiese competir libremente en los corredores del Trolebús y la Ecovía (Ibíd.: 26/11/99). La oposición de la prensa a este tipo de planteamientos fue clara y contundente. Juan Pablo Moncagatta, en un artículo de opinión publicado al concluir la crisis de marzo de 1996 expresaba:

La teoría de la libertad total, de que los empresarios privados pueden por sí solos resolver todos los problemas, muestra aquí la quilla. El transporte urbano ha sido manejado en el Ecuador por grupos privados que se resienten al menor intento de control de las autoridades, y el resultado es el que estamos viendo: un servicio de mala calidad que incluso deviene en peligroso para quienes lo utilizan (Moncagatta 1996).

Una cuarta línea de argumentación se empezó a utilizar por parte de los transportistas únicamente en el ámbito local y solamente después de la crisis de marzo de 1996: la legal. En efecto, en su esfuerzo por limitar el poder de la municipalidad en el sector del transporte apelaron al sistema institucional, argumentando la no legalidad de la transferencia de las competencias y la inconstitucionalidad de la Ley del Distrito Metropolitano. A la larga estas demandas no prosperaron.

Principales tácticas utilizadas

Todas las variables del comportamiento conflictivo de los transportistas que hemos analizado hasta este punto se concretan en las tácticas desplegadas a la hora de hacer frente a las situaciones conflictivas²². Echemos un vistazo en primer lugar a los conflictos nacionales. En este ámbito, los transportistas han puesto en marcha sobre todo tres tipos de tácticas: intentar persuadir a sus contendores para aceptar sus pedidos (expresando públicamente su descontento con las resoluciones tomadas o la situación existente, desplegando sus argumentos en público o directamente ante sus contendores, y ocasionalmente respaldándose en estudios técnicos o en opiniones de expertos); tratar de forzarlos a ceder por medio de amenazas y medidas de hecho; y comprometerse con procesos de negociación o por lo menos expresar su interés en hacerlo. Los primeros dos son propios de una estrategia contenciosa, mientras que el tercer tipo de táctica es parte de una estrategia orientada a resolver el conflicto. Se observa en las cifras de la tabla 3.B una tendencia que es congruente con varias observaciones anteriores: luego del “buserato” el uso de amenazas por parte de los transportistas disminuyó, mientras que se recurrió mucho más a la argumentación persuasiva. Sin embargo, el porcentaje de cumplimiento de las amenazas (lo que en la mayoría de los casos implicaba paralizaciones del servicio) aumentó significativamente, hecho que probablemente esté relacionado con la necesidad de este actor de mostrarse como un contendor poderoso y firme, luego del debilitamiento que implicó el desenlace del conflicto de marzo de 1996.

En el ámbito local existe una observación de central importancia: el uso de la amenaza y de las medidas de hecho como táctica recurrente en el comportamiento contencioso de los

transportistas desapareció por completo luego del “buserato”. Esto sugiere una forma totalmente nueva de relacionarse con las instituciones del estado y los usuarios del servicio. Siguieron existiendo los conflictos locales, pero los transportistas ya no los abordaron a partir de muestras de poder e influencia, sino con tácticas más democráticas, que implícita o explícitamente reconocían en sus contendores a actores dignos de respeto.

Resultados obtenidos

Luego del análisis de los principales rasgos del comportamiento conflictivo de los transportistas, cabe preguntarse sobre los resultados obtenidos por éstos en los conflictos en los que han participado. Diferenciamos nuevamente entre los conflictos de carácter nacional y los conflictos locales. En la primera categoría, la inmensa mayoría de conflictos han tenido resultados claramente favorables a los intereses de los transportistas. Solo existió un caso en el que los transportistas se vieron negativamente afectados, en 1994, cuando aceptaron una reducción del subsidio al transporte proporcional a la reducción del precio de los combustibles. Y esta cesión fue mas bien estratégica, pues creó un antecedente que les permitió exigir nuevos incrementos del subsidio y otras compensaciones (generalmente incrementos de tarifas) en posteriores ocasiones.

El caso de los conflictos locales es muy distinto. En tres de los cuatro en los que participaron hasta marzo de 1996 los resultados fueron desfavorables a sus intereses. Y el único resultado favorable que alcanzaron (la suspensión temporal de los controles ambientales municipales en 1995) se debió a un factor exógeno: la guerra Ecuador-Perú, que llevó a las autoridades a evitar situaciones que pudiesen generar conflictos y divisiones internas y debilitar la posición ecuatoriana hacia afuera. Sin embargo, y contrario a lo que cabría esperar luego de la drástica pérdida de poder que les significó el desenlace del “Buserato”, en los conflictos posteriores a marzo de 1996 los transportistas consiguieron resultados favorables en un 46% de los casos. Esto coincide con la primera administración municipal de Paco Moncayo (especialmente sus dos primeros años) y con la pérdida de espacio en la agenda pública del tema del transporte urbano. Hay que apuntar, sin embargo, que aunque existieron algunas concesiones por

parte de las autoridades municipales que les permitieron a los transportistas recuperar algo de su poder, esto no impidió la consolidación del nuevo sistema de funcionamiento del servicio y del municipio como la autoridad pública que ejerce de manera efectiva e independiente la regulación de dicho sistema.

Análisis: Un gremio poderoso frente a un Estado débil

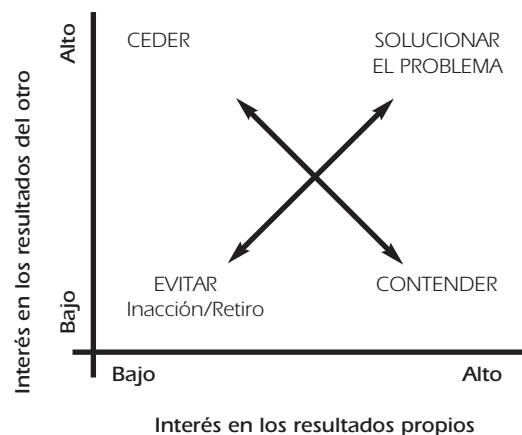
¿Qué conclusiones preliminares podemos obtener de esta discusión sobre el comportamiento conflictivo de los transportistas urbanos? En primer lugar, es claro los empresarios del transporte constituyen a las claras un “grupo de presión”, que se caracteriza porque “buscan orientar la máquina gubernamental en provecho de su sector” a través de varios procedimientos tanto pacíficos como violentos, que a veces pueden llegar a ser muy sofisticados (Mena 2000)²³. Y es un grupo de presión con mucho poder, como ha quedado demostrado en las múltiples ocasiones en las que han logrado decisiones gubernamentales favorables a sus intereses. Este poder radica principalmente en su capacidad para paralizar un servicio esencial para el normal funcionamiento de las ciudades. En palabras de Ospina, se trata del único gremio “que puede, literal y absolutamente, reducir el país a la parálisis. Y sabe que puede.” (Ospina 1999). Dicha capacidad está respaldada por una segunda fuente de poder, la económica, fruto de años en los que el gremio ha tenido el monopolio de un negocio que no ha dejado de ser rentable. Los gremios de transportistas, entonces, no han buscado superar una situación de “exclusión” de un sistema económico o social como lo hacen los movimientos sociales. Su posición ha sido mas bien la de defensa de un *statu quo* que han considerado favorable.

En los conflictos nacionales -que, para efectos de esta investigación constituyen nuestro grupo de control- los transportistas se han encontrado con un aparato estatal sumamente débil, con un gobierno sometido a las presiones de múltiples sectores, y limitaciones legales y presupuestarias que le dejan muy poco margen de acción, y la amenaza constante de derrocamiento; que lo hacen muy voluble a los pedidos de gremios y corporaciones que están en capacidad de desestabilizarlo. Los conflictos que se producen tienen, en la práctica, una carga ideológica poco significativa y sus posibilidades de inducir

cambios en el sistema son casi nulas. Por el contrario, y como es evidente en el continuo deterioro en el sistema del transporte urbano que sigue regulado desde el nivel nacional, estas confrontaciones pueden incluso consolidar el sistema, como sucede en gran parte de los conflictos corporativistas (Lorenzo 2001: 158).

Como se mostró en las páginas anteriores, los transportistas abordaron sus conflictos con el Gobierno Nacional desde una estrategia contenciosa y poniendo por delante su poder, ya fuera a través de una injerencia directa en los organismos públicos de control, o mediante tácticas más agresivas y beligerantes como amenazas y paralizaciones del servicio. En el ámbito local, si bien existió un período de duros enfrentamientos que tuvieron su punto culminante en los eventos de marzo de 1996, los conflictos posteriores a esta fecha fueron tratados de forma muy distinta por parte de los empresarios del transporte, ya sea con estrategias que tomaban en cuenta los intereses de las otras partes (buscar resolver los conflictos o incluso ceder posiciones), o mediante el empleo de tácticas más “livianas” en las ocasiones en las que optaron por una estrategia contenciosa.

Gráfico 3.A
El modelo de interés dual



¿Cómo se puede entender un cambio de este tipo? Según Rubin, Pruitt y Kim existen dos modelos básicos en la literatura especializada para explicar las opciones estratégicas que asume un actor frente a los conflictos. El primero es el llamado “Modelo de Interés Dual” (Dual Concern Model), cuya representación general se muestra en el gráfico 3.A. El mismo se basa en la diferenciación de dos tipos de intereses que puede tener un actor: aquel sobre sus propios resultados, y aquel sobre los resultados del otro, mismos que varían, de manera simplificada, en un rango entre la indiferencia total y el interés alto. Desde el punto de vista de actor, el interés en sus propios resultados en un conflicto específico está dado por múltiples factores, como la importancia de los intereses en juego o la relevancia del conflicto en relación a otros conflictos que tiene que enfrentar. Por otro lado, el interés de un actor en los resultados de la otra parte puede ser genuino (lo que implica un interés intrínseco en el bienestar del otro); o instrumental (también llamado estratégico y que apunta a ayudar al otro para favorecer los intereses propios). El modelo plantea que si el interés en los propios resultados es alto, el actor tenderá a elegir contender en el caso de que el interés en los resultados del otro sean bajos y a resolver el problema en el caso en el que el interés en los resultados del otro sean altos. Por otro lado, si el interés en sus propios resultados es bajo, el actor tenderá a la evasión (inacción o retiro) cuando el interés en los resultados del otro sea bajo, y a ceder cuando el interés en dichos resultados sea alto (Rubin, Pruitt y Kim, 1994: 30-31).

En el caso de los transportistas urbanos, es evidente que en prácticamente todos los conflictos los intereses en sus propios resultados eran muy altos: dependían económicamente de este negocio y no tenían otro tipo de frentes conflictivos que pudieran distraer sus esfuerzos en otras direcciones. Y es también claro que en el caso de los conflictos nacionales el interés en los resultados que pudiera obtener la otra parte era muy reducido. Por un lado, la satisfacción de los usuarios era de relativamente poca relevancia para el éxito de su negocio, pues gozaban del monopolio del mercado en tanto podían controlar a través de su influencia en el CNTTT el ingreso de posibles competidores y la imposición y control de regulaciones sobre la calidad del servicio. Por otro lado, tampoco veían como importante que los gobiernos nacionales alcancen sus metas pues era evidente que éstos, independientemente de los resultados del conflicto, siempre tendrían “respeto” por

el poder de los transportistas y buscarían llegar a acuerdos rápidos con ellos. Además, en los casos en que dichos “acuerdos” se dificultaban, los gremios del transporte siempre podrían recurrir a sus exitosas medidas de presión.

En los conflictos locales la historia fue diferente. Desde que la Municipalidad asumió las competencias del transporte urbano hasta el “Buserato” los transportistas aplicaron una receta similar a la que habían utilizado en los conflictos nacionales, desplegando una estrategia contenciosa incluso más severa que en el caso anterior: la importancia de los resultados que pudiesen obtener de esos conflictos era mayor que nunca ya que su propia posición de poder estaba en juego. Pero luego de marzo de 1996 hubo un cambio notable. El Municipio emergió como actor público hegemónico en lugar del gobierno central, y las correlaciones de poder se vieron drásticamente alteradas. Los transportistas tuvieron que alinear sus aspiraciones con las disposiciones del municipio (el que a su vez reivindicó los intereses de los usuarios), pues era quien ejercía efectivamente la planificación y regulación del servicio. Y este interés instrumental en los resultados del otro hizo que los transportistas tuviesen que recurrir con mayor frecuencia a otras estrategias y tácticas, más allá del enfrentamiento y la imposición.

El segundo modelo recogido por Rubin, Pruitt y Kim sobre la adopción de estrategias por parte de los actores en conflicto es complementario al anterior, en la medida en la que da elementos adicionales para entender las diferencias en el comportamiento de los transportistas en los conflictos del ámbito nacional y del ámbito local. Se trata de la perspectiva de la “viabilidad percibida” (*perceived feasibility*), que plantea que la elección de una estrategia en un conflicto también está relacionada con la percepción que tengan los actores sobre la viabilidad de las distintas opciones, es decir, la medida en la que cada estrategia parece capaz de cumplir con sus objetivos en relación con los costos que puede generar (Ibíd.: 37). Desde este enfoque, el hecho de que los transportistas hayan usado estrategias y tácticas contenciosas en los conflictos nacionales mucho más frecuentemente que en los conflictos locales sugiere que percibían que tenía mayores posibilidades de imponer sus aspiraciones en los primeros que en los segundos. Si las aspiraciones del otro, por más altas que sean, parecen fáciles de vencer, mayor será la voluntad de conten-

der. Frente al Gobierno Nacional, los transportistas han demostrado de manera sistemática ser lo suficientemente poderosos como para imponer sus intereses y aspiraciones, por lo que no han encontrado motivos para actuar de otra forma en conflictos posteriores.

Este es círculo vicioso muy característico en las estrategias contenciosas, círculo que, sin embargo, suele portar el germen de su propia destrucción. En efecto, el comportamiento contencioso frecuentemente se liquida a si mismo, víctima ya sea del éxito o del fracaso. Si fracasa, implica que la resistencia del otro fue mayor de lo que originalmente se pensó, por lo que el actor tiene pocos incentivos para volver a elegir la estrategia de contender. Si, por el contrario, el actor tiene éxito y el otro cede, es muy probable que la resistencia de este último a dar mayores concesiones crezca en la medida en que se acerque a sus límites, por lo que el actor a la larga abandonará la estrategia contenciosa (Ibíd.: 42). Quiero sugerir que lo primero fue lo que sucedió en el caso de Quito. La intervención del municipio fue de alguna forma una respuesta al hastío de la ciudadanía frente a la prepotencia de los empresarios del transporte, a sus constantes amenazas e imposiciones. Y, una vez hecho cargo de las competencias, el municipio no cedió al comportamiento contencioso de los transportistas, ni siquiera en una situación tan extrema como la de marzo de 1996. Con esto no solo consiguió hacer prevalecer por primera vez los intereses de los usuarios por sobre las aspiraciones de los gremios del transporte, sino también reducir, a los ojos de estos últimos, las posibilidades de éxito del uso de estrategias y tácticas contenciosas, forzándolos a pensar en formas alternativas de abordar los conflictos, formas que tomen en consideración los intereses y aspiraciones de las otras partes involucradas.

Los usuarios del transporte público

Cuando en 1978 el gobierno militar del Ecuador decidió terminar con el congelamiento de la tarifa de transporte urbano que había estado vigente durante muchos años, pasándola de un sucre a 1.40; se dieron una serie de graves protestas a nivel nacional. Sin embargo, la “Guerra de los cuatro reales” no frenó la determinación del gobierno, e inauguró una historia de incrementos tarifarios que avanzó al ritmo de la inflación de los años 80 y 90, y fue tan recurrente como

los incrementos de los precios de los combustibles con los que los gobiernos de esos años intentaron cubrir los déficit fiscales. Esto vino acompañado del deterioro de la calidad del servicio, relacionado con los esfuerzos de los transportistas por compensar el envejecimiento y consecuente aumento de los costos operativos de las unidades de transporte que no fueron renovadas con la periodicidad adecuada. En esta historia, los más afectados desde todo punto de vista han sido los usuarios del transporte público, quienes, sin embargo, no han llegado a constituirse en actores decisivos en los conflictos en torno a este servicio. ¿Cómo puede interpretarse esto? ¿Ha existido en Quito algún cambio significativo en la participación e influencia de los usuarios en relación a lo que ha sucedido y sigue sucediendo en el resto del país?

¿Quiénes son?

Es evidente que cuando se habla de los “usuarios” del transporte público nos estamos refiriendo a las personas que utilizan el servicio ya sea de forma regular u ocasional. Sin embargo, la observación del comportamiento del actor bajo esta definición resulta difícil. Pasa que, a diferencia de los otros actores estudiados, los usuarios no constituyen en estricto sentido un “grupo social”, en la medida en la que las interacciones entre sí no son sistemáticas y no hay una conciencia claramente compartida de su identidad común (Giddens 2002: 863). Quizás como consecuencia de esto carecen de organizaciones que los vinculen o representen legítimamente lo que ha hecho que, a pesar de que se trata del sector mayoritario entre los involucrados en los conflictos del transporte público, no haya llegado a constituirse en un grupo de presión política efectiva. Así, los usuarios son un actor -o un tipo de actor- bastante difuso. Por un lado, algunos usuarios se involucran de forma aislada en conflictos relacionados con el servicio del transporte. Por otro, algunas organizaciones a las que pertenecen grupos específicos de usuarios asumen ocasionalmente la vocería de todo el sector para entrar en confrontación con aquellos que consideran que atentan contra sus intereses. Entre estos últimos, los que más han destacado en Quito son los estudiantes, los sindicatos y movimientos sociales, y más recientemente las organizaciones barriales. Aquí se ha sistematizado el comportamiento de estos 3 grupos en los conflictos del transporte público entre 1990 y 2004, lo que se muestra resumido en la tabla 3.C.

El ámbito en el que los grupos que han asumido la representación de los usuarios del transporte público han sido más activos ha sido el nacional (10 de los 14 conflictos en los que intervinieron fueron nacionales). Y en todos estos casos estuvieron presentes los estudiantes secundarios y/o universitarios. La participación de sindicatos y movimientos sociales se dio ocasionalmente, por lo general en los conflictos relacionados con el incremento del precio de los combustibles y solo en una ocasión -en el año 2000- en un conflicto relacionado con el incremento de las tarifas del transporte. Curiosamente, a pesar de ser los más activos entre los grupos de usuarios en los conflictos nacionales, los estudiantes no han participado activamente en ninguno de los conflictos locales estudiados. En estos últimos, además de la participación de sindicatos y movimientos sociales, ha surgido con fuerza en los últimos años un nuevo tipo de actor: las organizaciones barriales²⁴. Estas han empezado a exigir activamente a la municipalidad acciones concretas, en especial relacionadas con la regulación de las actividades de las empresas del transporte público. En una ocasión en el 2001, organizaciones barriales llegaron incluso a confrontar directamente a los transportistas para rechazar la intención de cobrar una tarifa superior debido a la mayor distancia que tienen esos barrios del centro económico de Quito.

Intereses y aspiraciones

Los *intereses* de los usuarios del transporte público son bastante claros: tener acceso al servicio de transporte urbano, al menor precio posible, y con una calidad razonable (lo que incluye la comodidad dentro de las unidades, el buen trato personal, los tiempos que duran los recorridos y la frecuencia con la que están disponibles, la seguridad en la espera y el traslado, y los niveles de emisiones contaminantes de los vehículos). A partir de esto, cabría esperar que las aspiraciones de los usuarios se vertieran sobre los transportistas, como empresas proveedoras del servicio. Sin embargo como se discutió en el capítulo I, los usuarios del transporte urbano ven a éste como un servicio público, por lo que consideran un deber del Estado el garantizarlo en las condiciones antes descritas. En consecuencia, las *aspiraciones* están mas bien en la línea de que las instancias gubernamentales pertinentes tomen las medidas necesarias para garantizar la provisión del servicio,

a los niveles de precios y calidad esperados. No importa mucho, desde el punto de vista de los usuarios, la forma en la que las autoridades lleguen a este fin: ya sea brindando el servicio de manera directa, poniendo en marcha subsidios u otras compensaciones para las empresas proveedoras, y/o ejerciendo las regulaciones y controles necesarios para la operación de las unidades de transporte.

Tabla 3.C
Elementos observados del comportamiento
conflictivo de los usuarios

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Número de conflictos en los que participaron los usuarios	3	100%	7	100%	1	100%	3	100%	4	100%	10	100%
Principales contendores identificados												
Gobierno Nacional	3	100%	7	100%	0	0%	0	0%	3	75%	7	70%
Transportistas	1	33%	2	29%	1	100%	3	100%	2	50%	5	50%
Municipalidad de Quito	0	0%	0	0%	0	0%	2	67%	0	0%	2	20%
Principales aliados identificados												
Municipalidad de Quito	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%	1	25%	0	0%
Transportistas	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1	10%
Estrategias utilizadas												
Contender	3	100%	7	100%	1	100%	1	33%	4	100%	8	80%
Resolver	0	0%	0	0%	0	0%	3	100%	0	0%	3	30%
Tácticas utilizadas con mayor frecuencia												
Declaraciones de insatisfacción	1	33%	4	57%	1	100%	2	67%	2	50%	6	60%
Argumentación persuasiva	0	0%	2	29%	0	0%	2	67%	0	0%	4	40%
Amenazas	0	0%	4	57%	0	0%	1	33%	0	0%	5	50%
Cumplen amenazas	0	0%	3	43%	0	0%	0	0%	0	0%	3	30%
Negociaciones	0	0%	2	29%	0	0%	2	67%	0	0%	4	40%
Manifestaciones pacíficas	0	0%	3	43%	0	0%	1	33%	0	0%	4	40%
Manifestaciones violentas	3	100%	7	100%	0	0%	0	0%	3	75%	7	70%
Legitimación de sus pedidos												
Técnica	0	0%	1	14%	0	0%	0	0%	0	0%	1	10%
Económica	3	100%	7	100%	0	0%	0	0%	3	75%	7	70%
Legal	0	0%	0	0%	0	0%	1	33%	0	0%	1	10%
Bien común	1	33%	2	29%	1	100%	1	33%	2	50%	3	30%
Forma de enfocar los resultados del conflicto												
Positiva	0	0%	1	14%	1	100%	2	67%	1	25%	3	30%
Negativa	3	100%	6	86%	0	0%	0	0%	3	75%	6	60%
Resultados obtenidos												
Favorables	0	0%	0	0%	1	100%	2	67%	1	25%	2	20%
Desfavorables	3	100%	6	86%	0	0%	0	0%	3	75%	6	60%
Conflictos en relación a intereses de usuarios												
	8	N/A	10	N/A	6	N/A	11	N/A	14	N/A	21	N/A

* Etapa 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapa 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.
FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

Con lo dicho en el párrafo anterior se cuenta con los elementos necesarios para, haciendo un breve paréntesis, sustentar la afirmación hecha anteriormente en el sentido de que el conflicto estructural subyacente a todos los conflictos aquí estudiados es entre los usuarios del servicio y los transportistas. Son los *intereses* de estos dos actores los que están estructuralmente contrapuestos: mientras unos quieren maximizar la utilidad de su negocio en el largo plazo, los otros quieren contar con el servicio al menor precio y con la mayor calidad posible. Este tipo de contradicciones, muy comunes en nuestro sistema económico, están típicamente llamadas a ser resueltas por mecanismos de mercado, por la forma en la que la demanda y la oferta del producto o servicio se adaptan mutuamente en un marco de reglas claras y comúnmente aceptadas. Sin embargo, ya hemos visto que la estructura económica de la industria del transporte hace que estos mecanismos no sean los más eficientes, y se requiera de la intervención estatal. En consecuencia, los actores no dirigen sus *aspiraciones* el uno al otro sino que ambos las orientan, cada uno por su cuenta, hacia el Estado. Es por eso que, efectivamente, las confrontaciones visibles en su gran mayoría no se dan entre estos los transportistas y los usuarios del servicio, sino entre cada uno de ellos y las autoridades estatales (nacionales o locales).

Relaciones con otros actores

Conforme lo discutido en la sección anterior, al analizar la información de la tabla 3.C constatamos que la mayor parte de confrontaciones de los usuarios se han dado en contra de las distintas instancias de gobierno. Echemos una mirada en primer lugar a los conflictos nacionales, en donde la relación de los usuarios con los representantes del poder ejecutivo ha sido de confrontación: los primeros se han centrado en la protesta -a veces de manera violenta- reivindicando una serie de demandas y expectativas que consideran insatisfechas; mientras que los segundos han buscado mantener dichos reclamos dentro de límites tolerables, sin realmente llegar a atender las demandas de fondo.

En los conflictos nacionales los usuarios también se han confrontado con los transportistas, aunque no con la misma frecuencia que con el gobierno. Esto no refleja, sin embargo, la relación que ha

existido entre estos dos actores. A pesar de que en la mayor parte de los casos no se han dado confrontaciones explícitas, la prensa regularmente se ha referido a “la violencia y hostilidad de los conductores de vehículos; el desprecio y maltrato de quienes van en los automotores hacia los peatones; las denigrantes ofensas de cada día a los usuarios del transporte público” (Diario Hoy: 07/01/91). Esta relación conflictiva ha sido la norma con una sola excepción: los conflictos en torno al incremento de los precios de los combustibles. En mayo de 1999, los transportistas incluso se sumaron a las protestas que los usuarios llevaban a cabo en contra del gobierno por haber tomado este tipo de medidas. Pero este caso fue mas bien excepcional, mientras que lo más frecuente ha sido el conflicto entre los usuarios y los empresarios del transporte, o más específicamente, la sumisión de los primeros a los segundos como se discute más adelante.

Por otro lado, si echamos un vistazo a los conflictos locales encontramos que el actor público con el que los grupos que han asumido la representación de los usuarios más se han confrontado ha sido la municipalidad. No obstante, las tácticas utilizadas por dichos grupos han sido mucho más “livianas” que en el caso de los conflictos nacionales, y ha estado mucho más presente la negociación y la búsqueda conjunta de soluciones al problema. Incluso, en el conflicto más escalado de todos los estudiados (el del “Buserato”), las autoridades del Municipio de Quito se constituyeron en el principal aliado de los usuarios del transporte urbano. En suma, la relación entre los usuarios y la municipalidad en el ámbito local ha sido buena, a diferencia de las relaciones con el gobierno en los conflictos nacionales. No sucede lo mismo en la relación de los usuarios con los transportistas, en la que la conflictividad imperante en el ámbito nacional se ha reproducido en lo local, en incluso ha tomado formas más directas y concretas.

Opciones estratégicas adoptadas en los conflictos

Las observaciones de la sección anterior se reflejan en las dos principales opciones estratégicas adoptadas por los grupos que han asumido la representación de los usuarios del transporte. Por un lado está la estrategia de contender, que ha sido usada en todos los conflictos nacionales en los que estos actores se han visto involucrados. Por otro,

la estrategia de buscar resolver el conflicto, que como se observa en la tabla 3.C, fue implementada por los representantes de los usuarios en los conflictos locales, especialmente después del “Buserato”.

Lo dicho, sin embargo, no refleja cabalmente las opciones estratégicas de los usuarios. Y esto es así porque el método utilizado para esta investigación conforme se explica en el Anexo 2, no registra adecuadamente las opciones estratégicas de ceder y de evitar, especialmente esta última. Y es precisamente la opción de “evitar” el conflicto la más utilizada por la mayoría de usuarios del transporte público. Esto puede notarse comparando el número de conflictos en los que aparentemente estos actores estaban llamados a intervenir (pues estaban en juego sus intereses) con aquellos en los que efectivamente intervinieron. En la última fila de la tabla 3.C se ha contabilizado para cada etapa los conflictos en los que los intereses de los usuarios resultaron afectados, negativa o positivamente (aunque, en rigor, los 49 conflictos estudiados tenían que ver con los intereses de este sector). Así se observa que, en los conflictos nacionales, existieron representantes de los usuarios en 3 de los 8 conflictos de su interés en la primera etapa (38%) y en 7 de 10 en la segunda etapa (70%). Por otro lado, en los conflictos locales la relación fue de 1 a 6 (17%) antes del buserato y de 3 a 11 (27%) después. Esto nos puede dar una idea bastante aproximada de la frecuencia con la que los usuarios optaron por “evitar” los conflictos: en el ámbito nacional en un 62% de los casos en la primera etapa y un 30% en la segunda, y en el ámbito local en un 83% de los casos en la primera y un 73% en la segunda.

Efectivamente, en repetidas ocasiones la prensa ha señalado a los propios usuarios entre los principales culpables de la “crisis del transporte” por no “hacer valer sus derechos”. En un testimonio publicado en 1994, un usuario al preguntársele sobre el tema respondía en estos términos:

Lo que pasa es que cuando empiezas a protestar te das cuenta de golpe de que estás solo. Si en los buses por ejemplo ya no aguantas más y te enfrentas al chofer, en tu interior estás esperando que todos los demás reaccionen, que ‘hagan bulto’ y te apoyen para defender su seguridad, su derecho a viajar como gente y no como sardinas... pero nada. Unas dos veces me he puesto a protestar en los buses, y las dos he tenido que retroceder, porque así solo iba a terminar muy mal (Diario Hoy: 20/11/94).

¿Qué puede llevar a un grupo mayoritario a someterse así, tan abiertamente, a uno minoritario? Probablemente la respuesta se encuentre en la historia de la relación de estos dos actores, y más específicamente, en los resultados de los conflictos entre éstos, que reiteradamente han favorecido a los transportistas y perjudicado a los usuarios. A decir de Javier Ponce, a partir de la “Guerra de los 4 reales” el desaliento de la población y la falta de confianza en sus propias posibilidades de revertir una decisión gubernamental como esta se vieron disminuidas, y los aumentos de tarifas y otras medidas que perjudican a los usuarios se han dado desde entonces con relativamente poca resistencia: “la protesta popular se ha agotado” (Ponce 1992). La historia de desenlaces de los conflictos en los que los transportistas “ganan” y los usuarios “pierden” ha llevado a que se establezca entre estos actores una relación de dominación-sumisión. Este tipo de relaciones se caracterizan por ser simbióticas: el dominado y el sumiso se vuelven mutuamente dependientes (Zalles 2004: 59)²⁵. Y por lo general, como lo señala Jorje Zalles, dichas relaciones son difíciles de revertir, puesto que generan barreras importantes para el diálogo y el consenso: mientras los actores dominantes no consideran a los otros como iguales y no tienen incentivos para dialogar, los actores dominados tienden a refugiarse en la “psicológicamente malsana” seguridad que proporcionan las relaciones simbióticas, tendiendo a evitar por temor cualquier intento de diálogo que pudiese llevar a una confrontación. Así, en palabras de Zalles, “la posibilidad de romper este estado de sometimiento, a través del diálogo con los dominadores, solamente aparece, en muchos casos, luego de una confrontación explosiva” (Ibíd.: 61-63). Es posible que, en el caso de Quito, el “Buserato” haya creado en parte estas condiciones, lo que explicaría el surgimiento de actores como las organizaciones barriales que crecientemente han confrontado de manera directa a las empresas de transporte en búsqueda de atención a sus requerimientos. Sin embargo, como se discute más adelante, este fenómeno es aún incipiente, y el hecho de que el sometimiento de los usuarios a los transportistas parezca haber disminuido se debe más a la intervención de la municipalidad que a la acción de los primeros.

Elementos claves de su discurso

Un aspecto elemental para entender los conflictos intergrupales es el análisis del discurso y la actitud de los representantes de las partes en conflicto. Sin embargo, como ya hemos señalado, en el caso de los usuarios no han existido representantes que efectivamente hablen en nombre de todo el sector, sino grupos diversos que actúan autónomamente. Lo que podemos hacer entonces es tratar de identificar algunos rasgos comunes en el discurso de estos grupos.

Lo más recurrente es sin duda las quejas emitidas por usuarios particulares, gremios, movimientos sociales, organizaciones barriales u otros, sobre la calidad del servicio. Sin embargo, como se discutió en el acápite anterior, esto no siempre va de la mano con acciones concretas que busquen revertir la situación. De hecho, como se muestra en la tabla 3.C, en los conflictos del ámbito nacional los usuarios han centrado sus expresiones mucho más en oponerse a cambios que veían como perjudiciales (“forma negativa de enfocar el conflicto”) que en defender o apoyar iniciativas que suponían mejoras para su situación actual (“forma positiva de enfocar el conflicto”)²⁶. Es interesante notar, sin embargo, que la tendencia es totalmente distinta en los conflictos locales, en donde lo que ha prevalecido en el discurso de los distintos grupos de usuarios que se han involucrado en conflictos es el “enfoque positivo”. Puesto de otra forma, en el ámbito local los usuarios (particularmente las organizaciones barriales) no han volcado sus esfuerzos en evitar que su situación empeore, sino más bien en lograr que se concreten mejoras.

Esta diferencia también se refleja en el tipo de argumentos a los que los usuarios han recurrido para legitimar sus aspiraciones. En el ámbito nacional, en todos los conflictos se ha recurrido a una argumentación económica, específicamente a la incapacidad de los usuarios de solventar los recurrentes incrementos de las tarifas de transporte o de los precios de los combustibles. También se ha recurrido a una argumentación de tipo técnico, cuestionando los estudios en los que los transportistas basaban su pedido de incremento de tarifas; y a una argumentación que apelaba al “bien común”, es decir, que planteaba que lo que los grupos de usuarios reclamaban era lo más conveniente para la comunidad. En los conflictos del ámbito local, por

otro lado, ha sido esta última línea de argumentación la más frecuentemente utilizada por los grupos de usuarios.

Principales tácticas utilizadas

Ahora bien: ¿Qué tácticas han desplegado los grupos que se han involucrado en los conflictos estudiados en representación de los usuarios del transporte urbano? Veamos primero el caso de los conflictos nacionales en donde, recordemos, los actores más activos fueron los estudiantes secundarios y universitarios. La táctica más común, a la que se recurrió en todos los conflictos nacionales, es la de manifestaciones violentas. Típicamente luego del anuncio de posibles o definitivos incrementos de las tarifas del transporte urbano o del precio de los combustibles se producía la reacción oponiéndose a la medida de los estudiantes y de otros grupos como el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) o los movimientos indígenas, que frecuentemente, además de marchas, incluía lanzamiento de piedras, bloqueos de vías, secuestro y destrucción de unidades de transporte público, y enfrentamientos con la policía que dejaban heridos y detenidos.

En el período posterior al buserato, además de las marchas violentas, los grupos de usuarios empezaron a desplegar otro tipo de tácticas. Recurrieron por ejemplo a amenazas de bloqueos de vías y otras medidas violentas, amenazas que por lo general fueron cumplidas. Sin embargo también surgieron algunas tácticas “livianas”, orientadas más a resolver el conflicto. Se incrementaron, por ejemplo, las declaraciones públicas en las que los usuarios dejaban clara su insatisfacción con las medidas adoptadas y con el servicio de transporte en general y argumentaban los motivos de sus pedidos, y en dos ocasiones incluso se dieron negociaciones directas con el Gobierno Nacional. Además, en 3 ocasiones se dieron manifestaciones que no tuvieron los tintes violentos que han sido la norma en las protestas relacionadas con el servicio de transporte urbano.

En el ámbito local, como puede suponerse, el comportamiento táctico de los grupos de usuarios ha sido muy distinto, particularmente luego de los eventos de marzo de 1996. Antes de esa fecha, los usuarios prácticamente no intervinieron en conflictos locales, pero a partir de entonces algunos grupos de usuarios se han vuelto más visibles. Las tácticas desplegadas por éstos han sido por lo general livianas, alineadas

con una estrategia de resolución de los conflictos: argumentaciones públicas explicando sus exigencias, negociaciones directas con la municipalidad o los mismos transportistas, y manifestaciones pacíficas. En una sola ocasión se recurrió a amenazas que nunca fueron cumplidas.

Además de estas tácticas “observables” con el método de esta investigación, existieron otros mecanismos por los cuales usuarios particulares se involucraron en la gestión del servicio de transporte, especialmente en el ámbito local. Por ejemplo, la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte del Municipio de Quito (UPGT) mantenía un sistema mediante el cual los moradores de los barrios de Quito denunciaban las fallas en el sistema de transporte (Noboa 2000: 18). En el ámbito nacional, la Policía intentó poner en marcha una iniciativa similar, a través del número telefónico “informe como conduzco”, al que cualquier persona podía llamar a denunciar abusos o conductas imprudentes por parte de los conductores. Sin embargo, la iniciativa resultó poco efectiva porque no habían sanciones formales de por medio, sino que las quejas de los usuarios eran remitidas directamente a las cooperativas y compañías de transporte para que tomen las “medidas pertinentes”, que por lo general no iban más allá de la notificación y el archivo de la denuncia (Diario Hoy: 01/12/98).

Resultados obtenidos

En el ámbito nacional como ya se ha dicho, los conflictos del transporte han tenido por lo general resultados de los que en teoría de juegos se denomina “suma cero”: uno gana (los transportistas) y el otro pierde (los usuarios). En efecto, los usuarios vieron sus intereses negativamente afectados en los 3 conflictos en los que intervinieron en la primera etapa y en 6 de los 7 conflictos en los que intervinieron en la segunda etapa²⁷.

En el ámbito local la historia ha sido totalmente diferente. De hecho, durante el período estudiado no se ha podido identificar ningún conflicto local, que haya tenido participación de grupos de usuarios, en el que los intereses de éstos se hayan visto negativamente afectados. Esto no quiere decir, como podría pensarse, que los resultados de los conflictos locales han sido la imagen reflejo de los resulta-

dos “suma cero” de los conflictos nacionales, en donde los usuarios han pasado a ser los ganadores y los transportistas los perdedores. Como se mostró anteriormente en la tabla 3.B, los transportistas también obtuvieron resultados favorables en un buen número de conflictos locales. Así, en el ámbito local, se produjeron algunos resultados en los que los intereses de los transportistas pudieron ser satisfechos sin perjudicar los de los usuarios, e incluso resultados “suma positiva”, es decir, en donde tanto los transportistas como los usuarios vieron sus intereses atendidos al menos parcialmente.

Análisis: ¿El resurgimiento de la ciudadanía perdida?

Como se ha mostrado en las páginas anteriores, en el ámbito nacional no existieron cambios significativos en el comportamiento conflictivo de los usuarios a lo largo del período estudiado. En el ámbito local, en cambio, hubo transformaciones importantes. En primer lugar, los actores mismos cambiaron. Mientras en los conflictos nacionales quienes representaron los intereses de los usuarios fueron los estudiantes, sindicatos y movimientos sociales; en los conflictos locales se involucraron más activamente las organizaciones barriales. Los usuarios siguieron teniendo discrepancias con el Estado, representado aquí por la Municipalidad de Quito. Pero estas discrepancias no se ventilaron con confrontaciones contenciosas, sino mediante la búsqueda conjunta de soluciones. La relación con los transportistas también cambió: los usuarios los confrontaron de manera más directa, y no solo exigiendo al gobierno que ejerza control sobre ellos. Los primeros resultados positivos que se consiguieron hicieron pensar en que los usuarios estaban emergiendo, de forma definitiva, como actores decisivos en el manejo de transporte urbano de Quito. Cuando en diciembre del 2000 los moradores del barrio La Paz consiguieron que el Municipio reorganice el flujo vehicular de su barrio para reducir los niveles de contaminación, el Presidente del Comité del Barrio declaró:

Esperamos que la acción que ha emprendido nuestro barrio sienta un precedente en Quito, para que algún día salgamos todos a las calles y exijamos de las autoridades medidas más fuertes para aquellos que mantienen en circulación esos viejos carros, que lo único que hacen es contaminar el ambiente (Diario Hoy: 19/12/00).

Ahora bien, ¿podemos asegurar que, de alguna forma, estamos recuperando el ejercicio de la ciudadanía declarada perdida por muchos pensadores de nuestro medio? Me parece que, con las evidencias con que contamos, afirmar algo así sería ir demasiado lejos. Lo distantes que todavía estamos de una práctica ciudadana activa y democrática se evidencia tanto en las acciones como en las omisiones de los usuarios del transporte público que han intervenido en los conflictos estudiados.

En sus acciones, estos actores han dado muestras de obrar con base en “concepciones sociales antidemocráticas” (Zalles 2004), como el egoísmo ante las necesidades e intereses de la comunidad como un todo, enfocándose solamente en sus propias aspiraciones inmediatas. Por ejemplo, en las manifestaciones violentas de los usuarios (especialmente estudiantes y movimientos sociales) así como en las paralizaciones de los transportistas una acción muy frecuente ha sido el bloqueo de vías. Esto, por supuesto, ha afectado negativamente a muchas personas no involucradas directamente en el problema o no interesadas en involucrarse; lo que sin embargo no ha sido para los protestantes un elemento de juicio que les haya hecho pensar en reconsiderar sus formas de protesta. Está claro que no existen canales institucionales efectivos para procesar democráticamente las aspiraciones de las distintas partes en conflicto, pero actitudes como estas nos acercan más aún a un régimen donde impera el más fuerte, mientras nos alejan de la posibilidad de un régimen político-institucional, indispensable para la gobernabilidad democrática.

Las omisiones de los usuarios del transporte abonan también a la tesis de que aún nos falta mucho para contar con un tejido ciudadano activo, que respalde la gobernabilidad democrática al menos en el ámbito local y en torno a un tema específico como es el del transporte público. Como se mostró en las páginas anteriores, la estrategia más frecuentemente utilizada por los usuarios fue la de evitar el conflicto. A pesar de las transformaciones importantes que se han señalado, esta tendencia fundamental no cambió: la regla siguió siendo la ausencia de los usuarios en los conflictos del transporte público que afectaban directamente sus intereses. Es verdad que la relación de dominación-sumisión existente entre los transportistas y los usuarios en el ámbito nacional, parece de alguna forma haberse roto o debilitado en Quito, como lo sugieren los crecientes resultados

positivos que los usuarios han obtenido en los conflictos luego de marzo de 1996. Pero esto se ha dado mas bien por la intervención de una tercera parte, la municipalidad, quien ha asumido la representación de los intereses de los usuarios en numerosas ocasiones.

Podemos, si queremos hacer un sumario de lo hasta aquí expuesto, decir que en Quito sí ha existido un cierto resurgimiento del ejercicio de la ciudadanía en torno al tema del transporte urbano, como lo demuestra la entrada en escena de las organizaciones barriales como actores de los conflictos estudiados. Sin embargo, tal resurgimiento ha sido tímido, demasiado leve como para que tenga un impacto sostenible. Los usuarios no son todavía un actor decisivo en el manejo del servicio de transporte público de la ciudad. Como se planteaba en un análisis de Diario Hoy en enero de 2003: “la misma ciudadanía abandona el tratamiento de un problema que es de su vida diaria. No ha logrado la sociedad elevar a la categoría de demanda pública la mejoría del servicio” (Diario Hoy: 23/01/03).

El Gobierno Nacional

¿Quiénes son?

Se ha considerado en este estudio dentro de la categoría “gobierno nacional” a las distintas instituciones del poder ejecutivo. Con relación a los conflictos del transporte urbano, son tres las más activas. En primer lugar, están las autoridades nacionales, esto es, el presidente y vicepresidente, sus ministros y subsecretarios, y otros voceros por ellos delegados. En este grupo destacan, por su participación en los conflictos mencionados, el Ministerio de Gobierno y la Subsecretaría de Gobierno, quienes como se muestra más adelante en la tabla 3.D, han sido frecuentemente más visibles que el propio presidente. Este ministerio es también importante porque a él están adscritas las otras dos instancias de gran actividad en los conflictos estudiados: la Policía Nacional y el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (CNTTT).

La Policía, órgano encargado de garantizar la paz y el orden interno del país siguiendo las directrices del gobierno, tiene entre sus competencias el control del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte terrestre, y el cobro de la emisión de permisos y las multas

asociadas a dicho control. Para el efecto ha constituido un órgano especializado, la Dirección Nacional de Tránsito, con sus respectivas direcciones provinciales. Como se muestra en el la tabla 3.D, si bien en el caso de los conflictos nacionales la policía se limitó a cumplir con lo dispuesto por las autoridades nacionales (generalmente como instrumento de represión a las protestas de los usuarios y ocasionalmente a las de los transportistas), en los conflictos locales muy frecuentemente actuó por su cuenta e iniciativa, llegando incluso a distanciarse de la posición pública oficial frente a los acontecimientos.

Mención aparte merece el CNTTT. Es el máximo organismo responsable del transporte terrestre a nivel nacional; encargado de su planificación y de la fijación de políticas generales entre las que se encuentran la emisión de permisos de operación, la definición de rutas, la fijación de tarifas, y la regulación de la vida útil permitida a las unidades de transporte. Opera a través de Consejos Provinciales de Tránsito, encargados de ejecutar estas competencias en el ámbito de cada provincia. Si bien es una instancia adscrita al Gobierno Nacional, la Ley de Tránsito y Transporte Terrestres otorga a otras instituciones influencia en su máxima instancia de decisión: el directorio. Según la reforma más reciente a dicha ley (1996), conforman dicho directorio un total de 14 vocales, cinco vinculados directamente con los transportistas urbanos, pesados y de taxis, y dos con la Policía Nacional²⁸. Se ha constituido así en la instancia en la que las autoridades nacionales y los transportistas miden fuerzas o concretan acuerdos, según las presiones de los distintos grupos relacionados y los vaivenes de la vida política nacional. Si bien hasta 1996 la norma del CNTTT fue actuar de acuerdo a las políticas establecidas por las autoridades nacionales en torno a temas como la fijación de tarifas o de la vida útil de los vehículos; durante y después de los eventos de marzo de 1996 este organismo ha actuado con frecuencia de forma autónoma, incluso opuesta a la línea del gobierno, lo que se recoge en la tabla 3.D.

Tabla 3.D

Elementos observados del comportamiento conflictivo del Gobierno Nacional

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Número de conflictos en los que participó el gobierno	13	100%	11	100%	5	100%	7	100%	18	100%	18	100%
Instancias del Gobierno involucradas												
Autoridades nacionales	13	100%	11	100%	3	60%	4	57%	16	89%	15	83%
Policía (actúa por su cuenta)	0	0%	0	0%	3	60%	1	14%	3	17%	1	6%
CNITT (actúa por su cuenta)	0	0%	1	9%	1	20%	5	71%	1	6%	6	33%
Principales contendores identificados												
Transportistas	12	92%	10	91%	2	40%	3	43%	14	78%	13	72%
Usuarios	6	46%	8	73%	1	20%	2	29%	7	39%	10	56%
Municipalidad de Quito	0	0%	0	0%	3	60%	4	57%	3	17%	4	22%
Principales aliados identificados												
Transportistas urbanos	1	8%	1	9%	1	20%	1	14%	2	11%	2	11%
Municipalidad	0	0%	0	0%	1	20%	1	14%	1	6%	1	6%
Estrategias utilizadas												
Contender	8	62%	8	73%	5	100%	5	71%	13	72%	13	72%
Ceder	2	15%	1	9%	0	0%	1	14%	2	11%	2	11%
Resolver	10	77%	7	64%	2	40%	1	14%	14	78%	8	44%
Tácticas utilizadas con mayor frecuencia												
Argumentación persuasiva	4	31%	11	100%	4	80%	6	86%	8	44%	18	100%
Expresar interés en negociar	2	15%	6	55%	0	0%	1	14%	2	11%	7	39%
Negociaciones	3	23%	10	91%	3	60%	1	14%	6	33%	11	61%
Anuncio público de medidas a tomar	5	38%	9	82%	1	20%	1	14%	6	33%	10	56%
Muestra de interés en logros de contendores	3	23%	9	82%	3	60%	3	43%	6	33%	12	67%
Expresar acuerdo con contendores	3	23%	7	64%	2	40%	3	43%	5	28%	10	56%
Hacer favores a contendores	2	15%	5	45%	3	60%	0	0%	5	28%	5	28%
Represión a protestas	6	46%	8	73%	1	20%	2	29%	7	39%	10	56%
Amenazas	2	15%	4	36%	2	40%	2	29%	4	22%	6	33%
Cumplen amenazas	0	0%	3	27%	1	20%	0	0%	1	6%	3	17%

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Legitimación de sus pedidos												
Técnica	2	15%	1	9%	2	40%	3	43%	4	22%	4	22%
Económica	1	8%	3	27%	0	0%	0	0%	1	6%	3	17%
Legal	0	0%	1	9%	1	20%	3	43%	1	6%	4	22%
Bien común	3	23%	5	45%	3	60%	1	14%	6	33%	6	33%
Líder visible												
Presidente	1	8%	6	55%	2	40%	2	29%	3	17%	8	44%
Ministro (a)	6	46%	11	100%	2	40%	2	29%	8	44%	13	72%
Subsecretario (a)	4	31%	4	36%	2	40%	1	14%	6	33%	5	28%
Otros	1	8%	5	45%	3	60%	4	57%	4	22%	9	50%
Actitud del líder												
Conciliadora	6	46%	4	36%	1	20%	0	0%	7	39%	4	22%
Intermedia	1	8%	6	55%	2	40%	4	57%	3	17%	10	56%
Beligerante	2	15%	1	9%	2	40%	1	14%	4	22%	2	11%
Forma de enfocar los resultados del conflicto												
Positiva	5	38%	5	45%	2	40%	1	14%	7	39%	6	33%
Negativa	5	38%	8	73%	4	80%	6	86%	9	50%	14	78%
Resultados obtenidos												
Favorables	3	23%	2	18%	1	20%	0	0%	4	22%	2	11%
Desfavorables	3	23%	2	18%	2	40%	0	0%	5	28%	2	11%

* Etapa 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapa 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.
FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

Intereses y aspiraciones

Las señales dadas por las distintas instancias del gobierno nacional en los conflictos del transporte público han sido frecuentemente poco claras y contradictorias, haciendo que ni siquiera sus aspiraciones resulten evidentes, y mucho menos sus intereses de fondo. Se logra un poco más de claridad si diferenciamos entre las tres instancias antes mencionadas: las autoridades nacionales, la Policía Nacional, y el CNTTT.

En el caso del Presidente de la República y su gabinete, los intereses están en la línea de poder llevar a la práctica en el período para el que fueron elegidos su programa o sus iniciativas de gobierno, con el fin de tener un impacto positivo en el bienestar de la población y/o generar réditos políticos que les permitan mantener o ampliar su poder en procesos electorales posteriores. Sin embargo, las autoridades

se han desempeñado en un entorno que ha hecho muy difícil la concreción de intenciones de este tipo, pues han sido sometidas a grandes y múltiples presiones provenientes de diversos grupos y sectores poderosos (no solamente económicos, sino también políticos y sociales), que frecuentemente han buscado objetivos opuestos. Estos grupos han demostrado ser capaces de dificultar o bloquear las iniciativas gubernamentales, e incluso de desestabilizar a la propia administración: entre 1997 y 2005 en el Ecuador fueron derrocados 3 gobiernos democráticamente electos. Lo dicho ha afectado la forma en la que los intereses de los gobiernos nacionales se han traducido en aspiraciones. Estas últimas se han vuelto coyunturales, y se han centrado mas bien en lograr “salir al paso”, consiguiendo mantener a los distintos grupos de presión al menos parcialmente satisfechos, con el objetivo de que éstos no impidan el desarrollo de algunas de las iniciativas gubernamentales, o como mínimo permitan que el gobierno termine su período.

Para la Policía Nacional, por otro lado, parecen haber existido dos tipos distintos de intereses: unos institucionales y otros personales pero comunes a un número significativo de sus miembros. En lo institucional, la prioridad ha sido ampliar o por lo menos mantener sus fuentes de poder y de ingresos. Y entre dichas fuentes, una de las principales tiene que ver con las competencias de control y cobro de permisos y multas relacionadas con el transporte público. Así, en los conflictos estudiados la policía ha centrado sus aspiraciones en mantener estas competencias, oponiéndose a toda iniciativa que pueda socavar su poder y especialmente a la recurrente tesis, formulada por distintos líderes de opinión y especialistas, de que en Quito, técnicamente hablando, todas las competencias relacionadas con el transporte urbano, incluido el control, deberían pasar a manos de la municipalidad.

El segundo tipo de interés de la policía tiene que ver con una suerte de “secreto a voces”: tanto en comentarios de varios informantes de la presente investigación, como en múltiples publicaciones se ha planteado que algunos elementos de la policía (especialmente en los rangos superiores) han sido o son propietarios de unidades de transporte urbano. Si bien no se cuenta con documentación suficiente para sustentar cabalmente esta aseveración (ya se mencionó el gran celo con el que las empresas y cooperativas de transporte manejan el

nombre de los propietarios de los automotores), en el caso de ser cierta colocaría entre los principales intereses personales de un buen número de personeros policiales el éxito económico de los transportistas. Eso explicaría también el porqué, de las aspiraciones que la policía ha tenido en los conflictos en las que ha actuado por su cuenta, muchas han coincidido con las de los gremios del transporte.

En el caso del Consejo Nacional de Tránsito, sucede algo muy similar que en el de la policía. Sus intereses tienen que ver con mantener y ampliar el poder de la institución como tal, y sus aspiraciones han pasado por la resistencia a cualquier iniciativa que ponga dichos intereses en riesgo. Lautaro Ojeda recoge en una de sus publicaciones sobre la descentralización en el Ecuador un informe que, en el año 2002, el Presidente de la Comisión Nacional para la Descentralización remitió al Presidente de la República, en el que se hablaba del surgimiento, desde el propio gobierno central, de “mecanismos sutiles para oponerse al proceso” de descentralización. Según el mencionado informe:

(El CNTTT) se opone a que los municipios asuman la competencia a pretexto de que podría derivar en un caos si se eliminara la autoridad nacional. Esto evidencia que el CNTTT no ha reparado en el Art. 234 de la Constitución, que atribuye a las municipalidades la facultad de planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestres. (Ojeda 2002: 122)²⁹

Relaciones con otros actores

La principal característica de las relaciones del Gobierno Nacional con los otros actores involucrados en los conflictos del transporte urbano ha sido la ambigüedad. Esto tiene que ver, por un lado, con los ya referidos esfuerzos por no contrariar a los distintos grupos y sectores (al menos a los que tienen algún tipo de poder), y por otro con las múltiples instituciones a través de las que actúa (no es raro, por ejemplo, que distintas instancias dependientes del gobierno como las autoridades nacionales y el CNTTT den mensajes y adopten posiciones contradictorias).

Veamos primero el caso de nuestro grupo de control: los conflictos nacionales. En éstos destaca la relación que ha tenido el gobierno con los transportistas, mismos que, como se muestra en la

tabla 3.D, constan entre sus principales contendores en más del 90% de los casos, y entre sus aliados en dos de los conflictos. En general, las autoridades de los gobiernos de turno han confrontado a los gremios del transporte en temas políticamente sensibles. El escenario más frecuente de estas confrontaciones ha sido el directorio del CNTTT. Aquí los transportistas han llevado recurrentemente pedidos tales como incrementos tarifarios, extensión de la vida útil, asignación o no asignación de nuevas rutas o permisos de operación, y cambios en las regulaciones como el levantamiento de la prohibición de llevar pasajeros de pie en cierto tipo de servicios. También se han alineado frecuentemente con el personal de planta de la institución en la defensa de las competencias y atribuciones de la misma, lo que supone en el fondo defender su influencia sobre la regulación estatal que rige su negocio. Las autoridades del gobierno por su parte, si bien en ocasiones han dado vía libre a las aspiraciones de los gremios del transporte, frecuentemente han sido también un freno para éstas, en su esfuerzo por prevenir los costos políticos de decisiones como el incremento de las tarifas del servicio.

A pesar de lo dicho, las autoridades nacionales de turno también han considerado a los gremios del transporte como uno de los sectores poderosos al que es necesario “prestar atención”, aunque fuera tan solo por la capacidad de dichos gremios de bloquear la normal marcha de las actividades nacionales mediante sus paralizaciones. Reiteradamente este sector económico ha obtenido múltiples beneficios de los que han carecido otros sectores que no tienen su misma capacidad para bloquear las posibles iniciativas gubernamentales: exenciones arancelarias, subsidios, o concesiones relacionadas con la regulación como la extensión de la vida útil legalmente permitida a los vehículos, entre otros. Esta relación de colaboración se vio algo debilitada en los años posteriores al “Buserato”, en especial durante los primeros meses de la presidencia de Jamil Mahuad, cuando el gobierno impulsó reformas que no prosperaron y que suponían la pérdida de poder del CNTTT. Sin embargo, a inicios de la década del 2000 la relación se vio nuevamente fortalecida. Por un lado, la dolarización de la economía alivió la presión sobre los costos operativos del transporte que se derivaba de la inflación y la devaluación, reduciendo las confrontaciones entre gobierno y transportistas. Por otra parte, la administración del presidente Lucio Gutiérrez buscó en los gremios del transporte

aliados políticos, particularmente con miras a las elecciones seccionales del año 2004. Cedió así al pedido de constituir una nueva entidad reguladora, que aglutine algunas de las competencias distribuidas entre otras entidades³⁰, y que sea dependiente de la Presidencia de la República: la Subsecretaría de Tránsito y Transporte, que a partir de su creación en septiembre de 2004 fue encabezada por el hasta entonces presidente de la Confederación de Transportistas del Ecuador³¹.

Una historia totalmente diferente ha sido la de la relación del Gobierno Nacional con los usuarios del transporte público, o más precisamente, con los grupos que han asumido la representación de los usuarios. Entre los conflictos nacionales en los que el gobierno se involucró, se enfrentó a estos actores en 46% de los casos hasta el “Buserato”, y en 73% de los casos posteriores a esa fecha. Dichas confrontaciones consistieron por lo general en protestas de estudiantes, gremios y movimientos sociales ante medidas económicas dictadas por las autoridades (incremento de los precios de los combustibles o de las tarifas de transporte); y en la represión de dichas protestas por parte del gobierno a través de la Policía Nacional, en donde con frecuencia hubieron heridos de ambos bandos y detenidos.

Las autoridades nacionales tampoco han tenido una buena relación con los medios de comunicación. Estos últimos frecuentemente han sido críticos con los gobernantes, haciendo recurrentes llamados al “ejercicio de la autoridad”, en referencia sobre todo al control de las actividades de los transportistas. Esta actitud fue particularmente evidente en el período inmediatamente posterior al “Buserato”, cuando se incrementaron los pedidos porque las competencias sobre el transporte urbano (incluyendo el control) sean transferidas a los gobiernos locales.

Regresemos ahora al caso de los conflictos locales. Como es lógico, el Gobierno Nacional ha participado en muchos menos conflictos de este tipo (12 en total, en comparación con los 24 conflictos nacionales de los que fue parte) pues aquí el rol del Estado lo asumió la municipalidad. Ahora bien, es importante notar que en estos conflictos las distintas instancias del gobierno actuaron por separado mucho más frecuentemente que en los del ámbito nacional. Como consta en la tabla 3.D, la Policía Nacional actuó por su cuenta en 3 de los 5 conflictos en los que intervino el gobierno antes del buserato, generalmente apoyando de forma implícita a los transportistas en sus

confrontaciones con el municipio en el período en el que se transfirieron las competencias del transporte urbano. Luego del “Buserato” (en el que la actuación de la policía fue duramente criticada) el comportamiento de este actor cambió radicalmente, limitándose únicamente a actuar en la línea definida por las autoridades nacionales en 6 de los 7 conflictos en los que intervino el gobierno³². En el caso del CNTTT sucede lo contrario: en los conflictos anteriores a los eventos de marzo de 1996 tendieron a seguir los lineamientos oficiales, pero en el 71% de los conflictos posteriores actuaron por su cuenta, por lo general en alianza con los transportistas en contra de la municipalidad, cuestionando la legitimidad de las acciones municipales y buscando mecanismos para revertir las competencias que estuvieron en manos del CNTTT hasta 1995 y fueron luego transferidas al gobierno local.

Por otro lado, las confrontaciones con el municipio en respaldo a posiciones de los transportistas han hecho que, aún más que antes, los medios de comunicación adopten una posición sumamente crítica con las autoridades nacionales, la policía y el CNTTT. Más adelante se discute este tema con mayor detalle.

Opciones estratégicas adoptadas en los conflictos

En cuanto a las estrategias adoptadas por las instancias del gobierno nacional, hay claras diferencias entre los conflictos nacionales y los conflictos locales. En el primer caso, predominan tanto la estrategia de “resolver el problema” como la de “contender” (ver tabla 3.D). Esto ilustra la ambigüedad de la actuación gubernamental en estos conflictos, que como se ha visto tiene que ver con los múltiples grupos de presión existentes y particularmente con su relación con los transportistas, que ha sido tanto de enfrentamiento como de cooperación³³. En este contexto es interesante notar que luego de los eventos de marzo de 1996 se incrementó ligeramente la frecuencia con la que se utilizó la estrategia de contender y se redujo en igual grado la de resolver el problema.

En el caso de los conflictos locales el uso por parte del gobierno de estrategias distintas a la de “contender” fue mucho menos frecuente. Durante el período previo al “Buserato” en todos los conflictos optó por contender y en dos casos buscó luego una estrategia de resolución

del problema. Luego de esta fecha, solo adoptó la estrategia contenciosa en 71% de los conflictos, y en el resto optó por ceder, resolver, e incluso evitar la confrontación.

Elementos claves de su discurso

En este tema, nuevamente se observan interesantes contrastes entre los conflictos nacionales y los locales. Hagamos referencia al primer grupo. Aquí, de acuerdo a la información presentada en la tabla 3.D, lo más frecuente fue que los ministros de estado (y sobre todo el Ministro de Gobierno) sean quienes asuman la representación gubernamental. En el período previo al “Buserato”, también fueron muy activos los subsecretarios, especialmente el de Gobierno, quien por lo general actuaba como presidente del directorio de CNTTT por delegación del ministro. No fueron muy comunes en esta etapa las apariciones del Presidente de la República o de otros actores del ejecutivo, quienes mantuvieron mas bien un perfil bajo. Esta situación, no obstante, cambió significativamente en los conflictos posteriores a marzo de 1996. Desde entonces la participación de los ministros se dio en todos los conflictos, y se incrementó drásticamente la del Presidente y otros funcionarios, especialmente del CNTTT y la Policía Nacional. Esto probablemente tenga que ver con el hecho de que en esta etapa los conflictos del transporte se hicieron más sensibles, políticamente hablando, en la medida en la que distintos grupos de poder y movimientos sociales cuestionaron reiteradamente la legitimidad del gobierno, minaron sus fuentes de poder, y se inició, con el derrocamiento del gobierno de Abdalá Bucaram, un prolongado período de inestabilidad.

Existieron, entre el período previo y el posterior al “Buserato”, otras transformaciones importantes (ver tabla 3.D). En primer lugar, la actitud de los líderes del gobierno, que previamente había sido conciliadora (especialmente con los transportistas), pasó a ser mas bien “intermedia”, es decir, se redujeron en el discurso gubernamental las alusiones favorables de la imagen o las aspiraciones de sus contendores. En segundo lugar existieron cambios en las justificaciones dadas por las autoridades gubernamentales para sus acciones. Hasta marzo de 1996 el gobierno daba explicaciones de sus actos en muy pocos casos, argumentando principalmente que actuaba

en función del bien común, o apelando a justificativos de orden técnico. Luego de esta fecha, se hicieron mucho más frecuentes los esfuerzos gubernamentales por legitimar sus decisiones, recurriendo nuevamente al discurso del “bien común” pero también incorporando explicaciones de orden económico. Un último cambio en el discurso del gobierno en los conflictos nacionales que vale la pena mencionar se refiere a la forma de enfocar los resultados del conflicto. Específicamente, luego del “Buserato” se incrementó sustancialmente la forma “negativa” de enfocar el conflicto, es decir, las autoridades centraron sus esfuerzos mucho más frecuentemente en prevenir pérdidas potenciales que en impulsar posibles ganancias.

En los conflictos locales, por otra parte, existieron también algunas transformaciones aunque no tan claras como los anteriores. A diferencia de los conflictos nacionales, en éstos han hecho más presencia pública la Policía Nacional y el CNTTT que el Presidente de la República o sus ministros. Y, como se muestra en la tabla 3.D, después del “Buserato” esta tendencia fue aún más pronunciada. También cambiaron el tipo de argumentos utilizados por las autoridades para legitimar sus acciones, en las pocas ocasiones en las que se intentó legitimarlas. Mientras hasta marzo de 1996 atribuían sus actuaciones a la defensa del bienestar colectivo y a ciertas condicionantes de orden técnico, luego del “Buserato” el discurso del “bien común” perdió mucho peso a favor de argumentos de tipo legal, usados sobre todo para cuestionar las atribuciones y competencias de la Municipalidad de Quito.

Una última observación que vale la pena resaltar en este acápite es la forma que tuvieron las distintas instancias del Gobierno Nacional de enfocar los resultados de los conflictos locales. En al menos el 80% de los casos, tanto antes como después del “Buserato”, predominó el enfoque “negativo”, es decir, la tendencia a evitar pérdidas potenciales. En el caso de las autoridades nacionales (el presidente y sus ministros), lo que se ha buscado evitar son los costos políticos de las cuestiones que afectan los intereses ya sea de los usuarios o de los transportistas. Para la Policía Nacional y el CNTTT, por otro lado, el énfasis ha estado en tratar de frenar la pérdida de competencias y recursos (esto es, de poder) frente a la Municipalidad de Quito.

Principales tácticas utilizadas

Ahora bien, los intereses y aspiraciones, las estrategias, y el discurso del Gobierno Nacional se materializan en las tácticas efectivamente desplegadas. Y en dichas tácticas, sistematizadas en la tabla 3.D, han sido mucho más visibles las diferencias entre los conflictos nacionales -nuestro grupo de control- y los conflictos locales. Refirámonos ahora a los primeros. En ellos se distinguen dos tendencias distintas: unas son las tácticas desplegadas cuando los transportistas han sido los contendores, y otras las utilizadas cuando han enfrentado a grupos de usuarios o a la Municipalidad de Quito. Generalmente las primeras han sido más “livianas” que las segundas, especialmente después de los eventos de marzo de 1996. Frente a los transportistas se hicieron más frecuentes la argumentación persuasiva; las expresiones de interés en negociar y las negociaciones propiamente dichas; las expresiones de interés por los resultados que éstos pudieran obtener de los conflictos; el acuerdo con sus posiciones; y la realización de favores a éstos actores. Frente a los usuarios, por otro lado, se incrementaron las represiones de las cada vez más recurrentes protestas; la realización y el cumplimiento de amenazas; y la declaratoria de estado de emergencia (situación de excepción en la que se suprimen algunos derechos ciudadanos), que no había sido utilizada en los conflictos nacionales de la etapa anterior a marzo de 1996. Existieron también algunos esfuerzos aislados de la Policía Nacional orientados a tratar de recuperar su credibilidad frente a los usuarios, entre los que destaca la puesta en funcionamiento de una línea telefónica para denunciar las infracciones de tránsito y otros abusos de los transportistas³⁴.

Para los conflictos locales, las instituciones del Gobierno Nacional utilizaron con frecuencia varias tácticas “livianas”, como la argumentación persuasiva con los contendores o ante la prensa; la expresión de preocupación por que sus contendores vean sus intereses satisfechos, o el poner sobre la mesa sus puntos de acuerdo con éstos. En menor grado, desplegaron algunas de las tácticas más pesadas utilizadas también en los conflictos nacionales, como las represiones de protestas, o el uso de amenazas. Durante los eventos de marzo de 1996 el gobierno recurrió también a una declaratoria de estado de emergencia que sirvió a la larga para terminar el bloqueo impuesto por

los transportistas, pero lo hizo solo luego de un prolongado período de inacción, especialmente evidente en el caso de la Policía Nacional. Existen además un par de cambios en el comportamiento en los conflictos posteriores al “Buserato” que conviene señalar. En primer lugar, el gobierno redujo sustancialmente la tendencia a negociar soluciones con sus contendores. En segundo lugar, renunció totalmente a hacerles concesiones y favores, recurso al que había recurrido en 3 de los 5 conflictos locales en los que participó hasta marzo de 1996.

Resultados obtenidos

Resulta difícil caracterizar los resultados de los conflictos como favorables o desfavorables a los intereses del Gobierno Nacional. Lo cierto es que, aunque en ocasiones haya logrado alcanzar sus aspiraciones coyunturales (lo que en la tabla 3.D se registra como resultado “favorable”), su imagen y posición política han terminado de todas formas debilitadas; y en los casos en los que no ha logrado concretar sus objetivos de corto plazo, su estabilidad se ha visto gravemente afectada, incluso al punto de contribuir a la caída del gobierno. En consecuencia, el gobierno ha sido un permanente “perdedor” en los conflictos del transporte urbano. En el ámbito local estas “pérdidas” han sido aún mayores, pues no han consistido únicamente en el costo político para las autoridades nacionales, sino también para la policía y el CNTTT, quienes además no han logrado su objetivo de evitar que parte de sus competencias sean transferidas a la Municipalidad de Quito.

Análisis: ¿Gobernar o sobrevivir a fuego cruzado?

Como se ha visto, resulta por momentos confuso el tratar de entender las definiciones y comportamientos de las distintas instancias del Gobierno Nacional frente a los conflictos del transporte público. Y esto tiene que ver con los muchos compromisos que las autoridades intentan atender de manera simultánea en un entorno en el que el derrocamiento, por decirlo de alguna manera, dista mucho de ser un escenario improbable.

Los dos principales frentes que el gobierno ha tenido en los conflictos del transporte urbano han sido los usuarios y los

transportistas. En el caso del primero, se confronta con un grupo mayoritario que, además de ser sus electores, cuentan con grupos organizados como los estudiantes, los sindicatos y los movimientos sociales que, en momentos de agitación social pueden constituirse en un factor decisivo para la desestabilización del gobierno³⁵. En el segundo frente, las autoridades tienen que lidiar con los transportistas, con los que, a pesar de sus continuos enfrentamientos, han tenido una mejor relación que con los usuarios. Esto se debe, por una parte, al gran poder que otorga a los gremios del transporte su capacidad de paralizar un servicio indispensable para la sociedad y su economía. Sin embargo, también puede ensayarse una explicación desde una perspectiva distinta a la de la correlación de poderes: la de la “membresía intergrupal” (cross-cutting memberships), es decir, la pertenencia simultánea de algunos individuos a ambos grupos contendores. En efecto, tanto el gobierno como los transportistas forman parte de un mismo organismo, el CNTTT, en sus máximos niveles directivos. Además existen al parecer vínculos de otro tipo, como los supuestos intereses de elementos de la Policía Nacional en el negocio del transporte urbano. La membresía intergrupal, según Rubin, Pruitt y Kim; tiende a reducir el escalamiento del conflicto, tanto porque los actores suelen relacionarse con otros según el patrón conocido como el “balance familiar” (básicamente, el principio de que “el amigo de mi amigo es mi amigo”); como porque las personas que son miembros de ambos grupos tienden a hacer esfuerzos por resolver las tensiones que surgen entre los mismos. No obstante, aunque los sistemas que cuentan con membresías intergrupales son mucho más estables que aquellos que no las tienen, no están exentos del escalamiento. Un conflicto de intereses realmente severo entre dos grupos puede romper cualquier vínculo por más firme que éste sea (Rubin, Pruitt y Kim, 1994: 138-141).

Así, los gobiernos parecen tener muy poco espacio para efectivamente gobernar, debiendo centrar sus esfuerzos en “sobrevivir” (esto es, mantenerse en sus cargos) ante el “fuego cruzado” de los distintos grupos de presión. Se trata de un problema sistémico, que radica en la falta de legitimidad del sistema jurídico-institucional como mecanismo por excelencia para la resolución de los conflictos, y en el frágil entramado de favores, concesiones y lealtades en el que basan su poder los gobernantes; lo que hace que grupos minoritarios puedan,

efectivamente, bloquear las iniciativas gubernamentales e incluso provocar la caída del gobierno. En la base de los conflictos del transporte público yace el complejo problema de la gobernabilidad democrática.

La Municipalidad de Quito

Si bien en años anteriores el municipio capitalino había estado muy relacionado con el transporte urbano, particularmente en calidad de proveedor del servicio a través de la Empresa Municipal de Transporte (EMT), no es sino a partir de la promulgación de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y de los decretos presidenciales 3304 y 3305 de diciembre de 1995, que el gobierno local se convierte en un actor central del transporte público en la urbe. Se trata en definitiva de un *outsider* que, al entrar en escena, alteró definitivamente las normas de interacción y las correlaciones de poder en los conflictos del transporte urbano. En consecuencia, el comprender la lógica subyacente al comportamiento conflictivo de este actor resulta crítico en términos de las preguntas centrales y la hipótesis de esta investigación.

¿Quiénes son?

Evidentemente, al hablar de la Municipalidad de Quito nos referimos a la institución presidida por el alcalde y el Concejo Municipal. Al ser estos cargos designados por elección popular, y más aún al existir desde mediados de la década de 1990 la posibilidad de la reelección inmediata, dichas autoridades se ven constantemente en la obligación de rendir cuentas ante su electorado. Y, en la medida en la que en el ámbito local sus acciones son mucho más visibles que en el nacional, el escrutinio y la opinión pública se convierte en una variable decisiva en la toma de decisiones municipales. Durante el período estudiado se han sucedido 4 administraciones: la de Rodrigo Paz (1988-1992); la de Jamil Mahuad, electo para dos períodos (1992-1996 y 1996-1998); la de Roque Sevilla, quien culminó el segundo período para el que fue electo Mahuad (1998-2000); y la de Paco Moncayo (2000-2004), quien hacia finales del período en el que se concentra este estudio fue reelecto para otros 4 años. Las tres primeras fueron

administraciones pertenecientes al partido Democracia Popular (DP), y siguieron en términos generales políticas y planes similares. La administración de Paco Moncayo fue electa por la Izquierda Democrática (ID) e incorporó cambios significativos de políticas y planes como se vio en el capítulo II. En general, estos alcaldes lograron constituir mayorías en el Concejo Municipal, que les permitieron desarrollar sin mayores inconvenientes sus propuestas e imponer su propio estilo a las administraciones que presidieron³⁶.

Para el tratamiento de temas específicos el Concejo Municipal conforma entre sus miembros comisiones especializadas. Existen 2 comisiones que, han estado directamente relacionadas con el tema de esta investigación: la de Transporte Público y la de Medio Ambiente. Sin embargo, en la práctica el rol de estas comisiones ha sido relativamente marginal, y la formulación de planes y políticas ha estado mas bien a cargo de los órganos técnicos especializados creados para este efecto. En lo que se refiere al transporte urbano, una vez que se hizo cargo de estas competencias, el municipio creó en 1995 la Unidad de Gestión y Planificación del Transporte, UPGT. Esta institución, que fue concebida como el “‘cerebro’ de la movilización en la ciudad” (Arias 2000: 2), operó durante las administraciones municipales de Jamil Mahuad y Roque Sevilla, bajo la dirección de un mismo técnico especialista, César Arias. A inicios de la administración de Paco Moncayo, la UPGT fue eliminada y en su lugar se crearon dos entidades: la Dirección Metropolitana de Transporte, DMT, y la Empresa de Servicios y Administración del Transporte, EMSAT³⁷. Otro organismo técnico municipal que ha sido importante en los conflictos del transporte urbano es la Dirección de Medio Ambiente. Esta ha estado a cargo de los controles de contaminación, derivados de las nuevas regulaciones ambientales formuladas por el cabildo en cuanto asumió estas competencias gracias a la Ley del Distrito Metropolitano.

Un último órgano del gobierno local que es necesario mencionar es la Unidad Operadora del Sistema Trolebús (UOST). A pesar de que, como se vio en el capítulo II, la idea original era que los corredores viales fueran operados por empresas privadas constituidas por los operadores que históricamente habían trabajado en esas rutas, esto no pudo ser llevado a la práctica sino solamente en el caso de la Ecovía y el Metrobús, y en el primer caso por un tiempo limitado. Así la municipalidad se ha constituido, a través de la UOST, operadora de

transporte; constituyéndose al mismo tiempo en autoridad reguladora y en agente económico. Este ha sido precisamente uno de los principales argumentos de los transportistas para cuestionar la legitimidad del cabildo, aduciendo conflicto de intereses.

Intereses y aspiraciones

En varios sentidos, los intereses del gobierno municipal no son muy distintos de los del nacional. Podría decirse que el interés básico es el de, a través de la implementación de sus planes, satisfacer o superar las expectativas de sus electores para contar con su apoyo en futuros procesos electorales. Y, a diferencia del gobierno nacional, la municipalidad no tiene tantas presiones contradictorias, y sus aspiraciones son mucho más congruentes con sus intereses. En la medida en la que los electores exigían una mejora radical en el servicio de transporte urbano el cabildo buscó, en primer lugar, adquirir y mantener las competencias que le permitieran actuar de manera directa en este ámbito, y; en segundo lugar, poner en marcha planes y proyectos orientados a lograr esta transformación, e impedir que la oposición de los transportistas y algunas instancias del gobierno frenaran el proceso.

Lo dicho tiene algunas implicaciones importantes. Por un lado, las aspiraciones municipales se han centrado sobre todo en el ámbito local, y en consecuencia su participación en los conflictos nacionales ha sido mínima, con la única excepción de aquellos conflictos en los que sus nuevas competencias no fueron respetadas. Por otro lado, las aspiraciones de las autoridades municipales en los conflictos son, en principio, sensibles a las prioridades de sus electores. Entonces, si las expectativas de los usuarios de estos últimos cambian, las aspiraciones de la municipalidad también cambian. En consecuencia, cuanto menos interés se perciba por parte de los usuarios en la mejora del servicio de transporte urbano, menor será la voluntad municipal de impulsar cambios radicales o confrontarse con otros actores en defensa de estos cambios. Probablemente esto en parte esté detrás de las sensibles diferencias entre el comportamiento de las administraciones municipales de la Democracia Popular y el de la administración de la Izquierda Democrática en los conflictos del transporte público, que se discute en el siguiente acápite.

Relaciones con otros actores

Como se anticipó en el párrafo anterior, la participación de la Municipalidad de Quito en los conflictos del transporte urbano difiere claramente de la de otros actores. En primer lugar, su participación en los conflictos nacionales ha sido mínima. Por otro lado, existen dos etapas claramente diferentes en la forma en la que la municipalidad actuó en los conflictos locales: la de las administraciones de la DP y la de la administración de Paco Moncayo (ID). Esto se refleja en la forma en la que se ha organizado la tabla 3.E, en la que se sistematizan los elementos observados en el comportamiento del Municipio de Quito en los conflictos estudiados.

Como puede apreciarse, en los únicos 2 conflictos nacionales en los que la municipalidad participó, se enfrentó a los transportistas y al Gobierno Nacional, particularmente al CNTTT. Esto porque, como se ha dicho, dichos conflictos tenían que ver con desafíos a la autoridad del cabildo sobre el transporte urbano de Quito. En estos casos, las autoridades municipales encontraron en los medios de comunicación a su principal aliado.

En el ámbito local, la municipalidad participó en un total de 22 conflictos, por lo que existen muchos más aspectos observables sobre su relación con otros actores. Centrémonos primero en las administraciones demócrata-populares, entre 1990 y 2000. En este caso, la relación más conflictiva fue sin duda alguna con los transportistas. Como se analiza más adelante, se pusieron en práctica de parte y parte un conjunto de tácticas contenciosas “pesadas”, que hicieron que algunos conflictos alcanzaran altos niveles de escalamiento. La relación con el Gobierno Nacional, por otro lado, fue menos clara. En la tabla 3.E, este último consta tanto entre los principales contendores como entre los principales aliados de la municipalidad. Por un lado, la municipalidad ha tenido constantes confrontaciones con el CNTTT y la Policía Nacional, en torno a las competencias del transporte público. Por otro lado, y frecuentemente en los mismos conflictos, las autoridades locales han recibido el apoyo (aunque no necesariamente entusiasta ni oportuno) de las autoridades nacionales, por lo general luego de una gran presión por parte de los medios de comunicación para que este apoyo se de. Y han sido precisamente los medios los principales aliados con los que contó el

Municipio de Quito en los conflictos del transporte público durante las administraciones de la Democracia Popular. Su apoyo a las posiciones municipales y su feroz ataque a los transportistas y al gobierno fueron, como se mostró en el capítulo II, críticos para que la municipalidad logre concretar sus iniciativas.

En la administración municipal de Paco Moncayo, las relaciones municipales con los actores del transporte urbano cambiaron significativamente. En el caso de la relación con los transportistas, si bien éstos siguieron figurando como el principal contendor de la municipalidad, la forma en la que los conflictos fueron abordados cambió sensiblemente. Lo dicho fue particularmente evidente en los conflictos relacionados con los controles ambientales que se desarrollaron a lo largo de la administración de Roque Sevilla y terminaron en cuanto asumió la administración de Paco Moncayo. Si bien la relación de la municipalidad con los transportistas mejoró, la relación con la prensa fue mucho menos cercana durante la primera administración de Moncayo³⁸.

Tabla 3.E
Elementos observados del comportamiento
conflictivo de la Municipalidad de Quito

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales		Conflictos Locales 1990-2000				Conflictos Locales 2000-2004		Totales Conflictos Locales 1996-2004	
			Etapa 1 *		Etapa 2 *		(Etapa 2 *)		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Número de conflictos en los que participó la Municipalidad	2	100%	7	100%	8	100%	7	100%	15	100%
Principales contendores identificados										
Transportistas	1	50%	4	57%	6	75%	7	100%	14	93%
Gobierno Nacional	1	50%	3	43%	3	38%	1	14%	4	27%
Otros	0	0%	1	14%	2	25%	3	43%	5	33%
Principales aliados identificados										
Medios de Comunicación	2	100%	4	57%	3	38%	0	0%	3	20%
Gobierno Nacional	0	0%	1	14%	3	38%	0	0%	3	20%
Otros	0	0%	2	29%	2	25%	1	14%	3	20%
Estrategias utilizadas										
Contender	2	100%	6	86%	8	100%	2	29%	10	67%
Ceder	0	0%	2	29%	0	0%	2	29%	2	13%
Resolver	0	0%	1	14%	3	38%	7	100%	10	67%

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales		Conflictos Locales 1990-2000				Conflictos Locales 2000-2004		Totales Conflictos Locales 1996-2004	
			Etapa 1 *		Etapa 2 *		(Etapa 2 *)		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Tácticas utilizadas con mayor frecuencia										
Declaración de firmeza	1	50%	3	43%	2	25%	1	14%	3	20%
Anuncio público de medidas a tomar	1	50%	5	71%	5	63%	5	71%	10	67%
Descalificación del contendor	1	50%	5	71%	3	38%	0	0%	3	20%
Muestra de interés en logros de contendores	0	0%	6	86%	3	38%	6	86%	9	60%
Hacer favores a contendores	0	0%	4	57%	4	50%	3	43%	7	47%
Expresar interés en negociar	0	0%	3	43%	1	13%	4	57%	5	33%
Expresar acuerdo con contendores	0	0%	2	29%	2	25%	5	71%	7	47%
Argumentación persuasiva	1	50%	6	86%	8	100%	7	100%	15	100%
Recurrir a respaldos técnicos	1	50%	5	71%	6	75%	1	14%	7	47%
Amenazas	0	0%	3	43%	2	25%	5	71%	7	47%
Cumplen amenazas	0	0%	3	43%	1	13%	1	14%	2	13%
Negociaciones	0	0%	5	71%	3	38%	7	100%	10	67%
Legitimación de sus pedidos										
Técnica	0	0%	1	14%	0	0%	1	14%	1	7%
Económica	0	0%	0	0%	1	13%	2	29%	3	20%
Bien común	2	100%	5	71%	5	63%	7	100%	12	80%
Líder visible										
Alcalde	2	100%	6	86%	6	75%	7	100%	13	87%
Concejales	0	0%	5	71%	2	25%	2	29%	4	27%
Otros funcionarios	1	50%	5	71%	7	88%	7	100%	14	93%
Actitud del líder										
Conciliadora	0	0%	3	43%	2	25%	4	57%	6	40%
Intermedia	2	100%	4	57%	3	38%	4	57%	7	47%
Beligerante	0	0%	4	57%	2	25%	1	14%	3	20%
Forma de enfocar los resultados del conflicto										
Positiva	0	0%	6	86%	3	38%	5	71%	8	53%
Negativa	2	100%	2	29%	5	63%	4	57%	9	60%
Resultados obtenidos										
Favorables	0	0%	5	71%	3	38%	3	43%	6	40%
Desfavorables	0	0%	1	14%	3	38%	4	57%	7	47%

* Etapa 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapa 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.

FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

Mención aparte merece la relación de la municipalidad con los usuarios del transporte público. Si bien la adopción de las competencias y el desarrollo de los grandes proyectos de transporte urbano por parte del municipio estuvieron orientados a servir los intereses de los usuarios, estos últimos nunca actuaron abiertamente en apoyo a las iniciativas municipales, con la única excepción de los eventos de marzo de 1996. Claro está, la ciudadanía manifestó su aprobación de la gestión municipal en las urnas, cuando en las elecciones de 1996 reeligió por una gran diferencia al alcalde Mahuad. Sin embargo, no ha podido observarse un apoyo abierto por parte de grupos organizados, que fortalezca la posición de las autoridades municipales en los conflictos prolongados y complejos, como los relacionados con los controles medioambientales.

Opciones estratégicas adoptadas en los conflictos

En el recuento de opciones estratégicas adoptadas por la municipalidad que se muestra en la tabla 3.E, también se evidencian las tendencias descritas en la sección anterior. Durante las administraciones demócrata populares, tanto en el conflicto nacional como en los locales, la principal estrategia fue la de contender: se buscó imponer, por sobre la resistencia de los transportistas y de algunas instancias del Gobierno Nacional, los planes y proyectos de cambio radical en el servicio de transporte público. Este patrón de comportamiento se atenuó ligeramente en el período posterior al “Buserato”, cuando las autoridades municipales optaron con una frecuencia relativamente menor por la estrategia contenciosa y usaron más frecuentemente la estrategia de resolución del conflicto. Por su parte la administración socialdemócrata de Paco Moncayo tuvo una orientación estratégica totalmente distinta, en donde el enfoque preponderante fue el de tratar de resolver los conflictos, y se hizo mucho menos frecuente el uso de la estrategia de “contender”.

Elementos claves de su discurso

Un análisis del discurso de los voceros municipales nos lleva a observaciones consistentes con las descritas hasta este punto. Miremos primero a los 2 conflictos nacionales en los que la municipalidad

participó. En el primero de éstos, acontecido en los meses anteriores al “Buserato”, en el marco de varias protestas por un incremento en los precios de los combustibles los transportistas exigieron al Gobierno Nacional que intervenga ante el cabildo capitalino para detener los controles ambientales. En el segundo, en el marco de una discusión sobre el incremento de tarifas en el año 2002, los transportistas lograron que el CNTTT autorice a los buses de categoría “especial” a llevar hasta un 30% de los pasajeros de pie, contradiciendo abiertamente las disposiciones municipales. En ambos casos, el principal portador del discurso municipal fue el alcalde, y adoptó una actitud intermedia (sin llegar a ser abiertamente conciliador o beligerante). La municipalidad argumentó que sus aspiraciones buscaban el “bien común” (lo que fue una regla tanto en los conflictos nacionales como en los locales), y el discurso tuvo siempre un enfoque negativo frente a los resultados del conflicto, puesto que la prioridad de la municipalidad era evitar perder la autoridad adquirida con la Ley del Distrito Metropolitano.

En los conflictos del ámbito local, existen interesantes diferencias en el discurso municipal hasta marzo de 1996 y posterior a esa fecha. En las administraciones de la década de 1990 el alcalde tuvo una gran visibilidad hasta el “Buserato”, pero luego de esta fecha dio más espacio a otros funcionarios, sobre todo del nivel técnico. También los concejales, que hasta marzo de 1996 se mostraron bastante activos en los conflictos del transporte urbano, luego de esta fecha tuvieron un perfil mas bien discreto. Además, y a diferencia de los conflictos nacionales, las autoridades locales frecuentemente mostraron una actitud beligerante en defensa de sus aspiraciones. El cambio más importante no obstante se dio en la forma de enfocar los resultados del conflicto. Mientras en la etapa anterior al “Buserato” predominó el enfoque en las ganancias más que en las pérdidas potenciales, luego de esta fecha la tendencia se invirtió. Esto tiene sentido en la medida en la que en la primera etapa la municipalidad tenía como prioridad adquirir competencias con las que hasta inicios de la década de 1990 no contaba, mientras que luego de marzo de 1996 las autoridades municipales tuvieron que concentrarse en la defensa de estas competencias ante los múltiples intentos de revertirlas al CNTTT.

En los conflictos desarrollados durante la administración de Paco Moncayo, el discurso fue bastante distinto. Las caras visibles de la

municipalidad fueron, en primer lugar, funcionarios de nivel técnico-operativo, y en segundo lugar el alcalde. Esta tendencia, que ya se había iniciado durante de administración de Roque Sevilla, sugiere que los conflictos del transporte, vistos en su conjunto, bajaron de perfil en términos de su importancia relativa para la administración municipal. El alcalde Moncayo también impuso en su discurso una actitud intermedia e incluso frecuentemente conciliadora, consistente con su estrategia general de resolver los conflictos. Además, volvió a ser frecuente que la municipalidad tenga un enfoque positivo de los resultados de los conflictos, sobre todo enfatizando en la legitimidad y apoyo político que podía ganar con la mejora de su relación con los transportistas.

Principales tácticas utilizadas

También en las tácticas desplegadas por los actores se siguen los mismos patrones de comportamiento hasta aquí descritos. Obviemos aquí los conflictos nacionales, y concentrémonos en los locales durante las administraciones de la Democracia Popular. Antes del “Buserato”, como se muestra en la tabla 3.E, fue predominante el uso de tácticas “pesadas” por parte de la municipalidad. La que mayor impacto tuvo, sin duda alguna, fue su sistemático esfuerzo por descalificar a sus contendores, particularmente a los transportistas. Como se mostró en el capítulo II, se presentó ante la opinión pública, con la abierta colaboración de los medios de comunicación, una imagen absolutamente negativa de los gremios del transporte, mostrándolos como grupos codiciosos que velaban únicamente por sus propios intereses y no le daban la más mínima importancia a las necesidades de los usuarios. Teniendo esto como telón de fondo, se pusieron en marcha tácticas que daban 2 mensajes claros. En primer lugar, se mostró apertura para encontrar soluciones negociadas, mostrando interés por el futuro económico de los transportistas, haciendo algunas concesiones pequeñas a sus gremios, y frecuentemente buscando negociar de forma directa con ellos. Sin embargo, por otro lado también se hizo evidente que bajo ningún concepto las autoridades municipales estaban dispuestas a renunciar a sus proyectos de mejora del servicio de transporte urbano. Recurrieron a anuncios públicos sobre el desarrollo de estos planes acompañados de declaraciones de firmeza frente a la

oposición de los transportistas. Además difundieron mucha información, incluyendo varias explicaciones argumentativas que justificaban sus posiciones, y los respaldos técnicos en los que se habían basado para desarrollar el proyecto Trolebús y no otras alternativas de transporte masivo. En los momentos más dramáticos (antes y durante el “Buserato”) se llegó incluso a un abierto enfrentamiento con los transportistas, no cediendo al bloqueo de las calles que éstos impusieron, formulando y cumpliendo amenazas de desmovilización y de sanciones.

Cuando al final del “Buserato” la Municipalidad de Quito prevaleció y pudo continuar con sus planes y proyectos para el transporte público de la ciudad, también cambió el tipo de tácticas utilizadas en los conflictos. Aunque mantuvo la práctica de hacer anuncios públicos comprometiéndose a desarrollar una u otra iniciativa, redujo drásticamente los ataques a sus contendores y el uso de amenazas. El énfasis fue desde entonces el de presentar argumentos persuasivos y evidencias técnicas que respalden sus planes y proyectos, considerando frecuentemente los intereses y puntos de vista de los mismos transportistas e incluso haciéndoles algunas concesiones como extensiones de plazos y otras facilidades para el cumplimiento de las nuevas regulaciones, sin renunciar a las mejoras que estaban promoviendo en el servicio.

Durante la administración de Paco Moncayo, las tácticas se hicieron aún más livianas, llegando incluso a ser por momentos condescendientes con la posición de los transportistas. Se hicieron mucho más recurrentes las muestras de interés en los resultados de sus contendores, así como las negociaciones directas. La municipalidad recurrió frecuentemente a anuncios públicos y a argumentaciones persuasivas ante la prensa o ante sus contendores para respaldar su posición, pero en el 71% de los casos expresó también su acuerdo con las posiciones de los otros, como se muestra en la tabla 3.E. Y, aunque frecuentemente en los conflictos se recurrió a amenazas, éstas se cumplieron únicamente en una ocasión, cuando en el año 2003 se renovó con nuevos términos el contrato con las empresas alimentadoras del sistema trolebús.

Resultados obtenidos

Como resulta previsible, las distintas tácticas empleadas tuvieron una relación directa con el tipo de resultados que la municipalidad obtuvo en los conflictos en los que participó. Mientras en los conflictos nacionales los resultados no fueron ni claramente favorables y claramente perjudiciales para los intereses de las autoridades municipales, en los conflictos locales previos al buserato el municipio resultó ser muy exitoso. En cinco de los 7 conflictos de este grupo, obtuvo resultados francamente favorables a sus intereses, siendo el más sonado su triunfo en el “Buserato”. El único conflicto en el que sus aspiraciones se vieron afectadas fue en 1995, cuando suspendió los controles de contaminación ambiental debido a la campaña de “unidad nacional” que impulsó el Gobierno Nacional durante la llamada “Guerra del Cenepa” entre Ecuador y Perú. En los primeros dos años posteriores al “buserato” los resultados obtenidos por la municipalidad en los conflictos siguieron siendo positivos. Sin embargo en 1999 se sobrevino en el país una gran crisis económica, que debilitó el gobierno de Jamil Mahuad quien en 1998 había pasado de la alcaldía de Quito a la Presidencia de la República. Este desprestigio afectó también, por ser parte del mismo partido político que el presidente, al nuevo alcalde de la capital, Roque Sevilla, minando significativamente su poder de negociación y provocando que varias de sus iniciativas, especialmente las relacionadas con los controles ambientales, no tengan el éxito esperado. Sevilla perdió en su campaña de reelección ante Paco Moncayo, y el nuevo alcalde asumió sus funciones con una imagen fortalecida y un mayor poder de negociación que su antecesor. Sin embargo, la administración de Moncayo solamente obtuvo resultados favorables en 3 de los 7 conflictos en los que participó. En los 4 restantes, los resultados fueron desfavorables a las aspiraciones municipales.

Análisis: De outsider redentor a autoridad conciliadora

En la historia del transporte urbano en Quito el ingreso en escena del Municipio de Quito como autoridad reguladora significó, en varios sentidos, una transformación radical. No solo lo hizo actor de los conflictos existentes, sino que a su vez provocó el surgimiento de un

nuevo tipo de conflictos: los derivados de las acciones que desafiaban la posición de poder y los intereses de varios de los actores que tradicionalmente habían sido los predominantes en este ámbito, especialmente los transportistas, el CNTTT y en menor medida la Policía Nacional. Luego de minar seriamente la imagen pública de los gremios del transporte y lograr mostrarlos como grandes adversarios de los usuarios, la municipalidad emergió como una fuerza redentora, dispuesta a hacer lo que fuese necesario para reivindicar los intereses de la ciudadanía. En el conflicto más trascendental y dramático, el del “Buserato”, las autoridades municipales lograron prevalecer, y establecieron una nueva correlación de poderes.

Ya consolidada como la principal autoridad reguladora del transporte urbano en Quito, la municipalidad logró gradualmente instaurar en este ámbito un régimen que privilegiaba la planificación y gestión técnica del servicio, así como la vigencia de normas claras. Los conflictos no desaparecieron, pero su escalamiento no llegó a niveles destructivos y, en términos generales, no impidieron que los planes y proyectos municipales para la mejora del transporte público de la ciudad se hagan realidad. Si bien siguen existiendo múltiples deficiencias, en términos generales el servicio que se brinda a mediados de la década del 2000 es drásticamente mejor que el de inicios de la década de 1990.

La crisis nacional de 1999 debilitó políticamente al partido Democracia Popular y llevó a que, después de 12 años de presidir el cabildo de Quito, pierda la alcaldía frente al partido Izquierda Democrática. Paco Moncayo desde el inicio de su gestión empezó a dar señales de mayor apertura hacia los actores con los que, en años anteriores, la municipalidad se había confrontado enérgicamente. El Municipio de Quito pasó a ser la “autoridad conciliadora”, evitando confrontaciones y favoreciendo el diálogo con los distintos sectores. Esto lo llevó a hacer concesiones que han sido duramente criticadas, tanto por algunos medios de comunicación como por distintos especialistas en transporte urbano. Incluso, con frecuencia, la municipalidad no ha logrado hacer prevalecer sus aspiraciones, obteniendo resultados negativos de los conflictos en los que ha participado. Todo esto, sin embargo, no ha significado como podría pensarse un deterioro radical del transporte urbano en la ciudad. Aunque a un ritmo claramente menor, la espiral de mejora del servicio

se mantuvo hasta el fin del período estudiado, como lo demuestra la puesta en funcionamiento del tercer corredor de transporte público de la ciudad, el llamado “Metrobus” a finales de 2004.

Así en el período posterior al año 2000, si bien se avanzó más lentamente en algunas mejoras del servicio, en términos generales la municipalidad mantuvo el “gobierno” del servicio de transporte público, y lo ejerció con un estilo conciliador y abierto a considerar los intereses y aspiraciones de los distintos actores en el marco de un conjunto de regulaciones por todos aceptadas. Es evidente, sin embargo, que esto no hubiese sido posible si los transportistas y el CNTTT hubiesen mantenido en Quito el mismo poder que tienen el resto del país. Solamente el desafío a este poder que se dio en 1996 y la imposición coercitiva de una autoridad pública hegemónica permitió que luego, esta misma autoridad, pudiera poner en vigencia un esquema con características de gobernabilidad democrática. Esto ha servido para que las distintas partes involucradas en el transporte urbano puedan ventilar sus intereses y aspiraciones sin que estos conflictos deriven en violencia.

Los Medios de Comunicación

Es indiscutible que los medios de comunicación no son únicamente instrumentos, sino actores centrales de la vida política. Según Sánchez-Parga, la influencia decisiva de los medios se ha constituido en un rasgo característico de los conflictos urbanos. En palabras del autor:

Un factor adicional de la conflictividad urbana son los mass-media, que no sólo actúan como caja de resonancia de su información, sino que también con su teatralización aparecen con frecuencia sí no como actores del conflicto sí como actores en el conflicto, tomando o induciendo posiciones respecto a él (Sánchez-Parga 1995: 78).

En el caso de los conflictos del transporte en Quito, esto ha sido absolutamente evidente. En el capítulo anterior ya se discutió como, por ejemplo, en los eventos de marzo de 1996, la participación de los medios de comunicación fue crítica para la decisión final del gobierno de declarar el estado de emergencia y la movilización. En consecuencia, para los fines de esta investigación resulta útil abordarlos por separado, como uno de los actores centrales de los conflictos estudiados.

¿Quiénes son?

Cuando hablamos aquí de los medios de comunicación nos referimos específicamente a los periódicos, las estaciones de radio y los canales de televisión que llegan a la audiencia de Quito y del resto del país. Ahora bien, lo que estos medios publican no proviene de una fuente única. Además de su propia posición editorial recogen información y opiniones de varios líderes de opinión. Asimismo, su personal de planta (reporteros, editores, diagramadores, etc.) influye decisivamente en el contenido, privilegiando ciertos temas sobre otros y definiendo la forma en la que cada tema se presenta. Así que, en rigor, lo que aquí tratamos como “medios de comunicación” son en realidad múltiples actores que tienen en común su autoridad sobre los contenidos publicados, ya sea como propietarios o como colaboradores de estas organizaciones³⁹.

Intereses y aspiraciones

Los medios de comunicación en el Ecuador son empresas privadas y, como tales, se rigen bajo la lógica de maximización de utilidades. Puesto de otra forma, sus intereses consisten sobre todo en asegurarse niveles por lo menos estables (sino crecientes) de ganancias que les permitan mantenerse en el mercado. Por lo tanto, sus aspiraciones están en la línea de conservar y ampliar sus fuentes de ingreso, es decir, sus auspiciantes y quienes compran periódicos y otro tipo de publicaciones impresas.

Por otro lado, siendo los medios de comunicación instrumentos que otorgan influencia sobre la opinión pública, pueden también ser utilizados por sus propietarios o colaboradores para canalizar intereses distintos a los puramente empresariales, como la búsqueda de poder político o de reconocimiento social. Los medios pueden ser también instrumentales a intereses más “altruistas”, en la línea de impulsar cambios en la sociedad que deriven en el bien común. Como son muchos los actores que tienen influencia en el contenido finalmente publicado, resulta muy difícil identificar con claridad los intereses que subyacen la actuación de la prensa en los conflictos del transporte en Quito. Sin embargo, lo que resulta evidente es que ya sea por congraciarse con su público, por una desinteresada defensa del bienestar

colectivo, o por otras causas; las aspiraciones de los medios coincidieron permanentemente con las de los usuarios y las de la Municipalidad de Quito en lo que se refiere a la búsqueda de una mejora sustantiva del servicio de transporte urbano.

Relaciones con otros actores e influencia en el desenlace de los conflictos

Ahora bien, retomando las palabras de Sánchez-Parga, es necesario resaltar que el rol de los medios no ha sido tanto el de actores *de* los conflictos sino mas bien de actores *en* los conflictos. Puesto de otra forma, por lo general la prensa no ha sido una de las partes confrontadas, lo que tiene sentido en la medida en la que sus principales intereses (los empresariales) no han entrado en juego. No obstante, la forma en la que ha cubierto las confrontaciones y su posicionamiento frente a las mismas han sido frecuentemente decisivos en su desenlace. En consecuencia, aunque no se puede hablar sobre estrategias y tácticas de la misma forma que en el caso de los otros actores, es posible caracterizar con claridad la relación que ha tenido la prensa con los distintos actores del transporte urbano, o al menos el posicionamiento que ha adoptado frente a los intereses y aspiraciones de éstos.

Por lo general, los medios han asumido el rol de voceros o custodias del interés público y, en el caso del transporte urbano, del interés de los usuarios. Usualmente en ejercicio de este rol, la prensa se opuso a las aspiraciones de los gremios del transporte en muchos conflictos. A lo largo del período estudiado se encuentran notas de prensa y editoriales en los que, sea o no el transporte público el tema tratado, se emiten duras críticas al comportamiento de los gremios del transporte y llaman a la ciudadanía a oponérseles. Después de los eventos de marzo de 1996, como se muestra en la tabla 3.F, esta oposición se hizo aún más frecuente que antes. Gran parte de las críticas han provenido de editorialistas que cuentan con espacios regulares para publicar sus artículos de opinión. Entre éstos destaca Omar Ospina, quien consistentemente desde mayo de 1994 hasta la fecha de redacción de este libro, ha criticado enérgicamente a los gremios del transporte. Sirvan para ilustrar las posiciones recurrentes de los articulistas de medios escritos las citas siguientes:

Somos víctimas y rehenes de los choferes, esos grandes dictadores de la transportación colectiva. (...) El mundo de la transportación colectiva terrestre hiede a corrupción y voracidad económica. El servicio es un pretexto. Lo único que importa es obtener pingües utilidades con las tarifas, las exoneraciones tributarias, el compadrazgo de las autoridades y la impunidad que otorga la licencia profesional (Cornejo 1998)

Pocos gremios como el de los choferes son tan prepotentes y abusivos con la ciudadanía. (...) Y, lo que todavía es más evidente, sus luchas, que incluyen toda suerte de desmanes -como interrumpir vías, impedir la libre movilización, agredir a vehículos particulares y sembrar las calles de miguelitos- tienen como propósito exclusivo la defensa de sus intereses particulares. (Rosales 1999).

Y es que la del transporte se ha transformado en una clase privilegiada, que apela a la fuerza para conseguir sus ambiciones ilimitadas, a costa de los usuarios que deben someterse a sus exigencias (Flores y Flores 2002).

Este tipo de opiniones también se han formulado desde espacios editoriales que reflejan la posición oficial del medio de comunicación, y no solamente de articulistas particulares. Por ejemplo, en un editorial del Diario Hoy de agosto del año 2000 se planteaba que:

Antes que el bloqueo de calles y plazas en oposición a las multas más severas, los transportistas deberían proponer programas de capacitación para los integrantes de los gremios y los choferes a fin de evitar la imposición de esas multas. (...) Con las amenazas, los dirigentes repiten esa suerte de chantaje que se practica en el país cuando se quieren imponer los intereses de un grupo sin que importen un comino los de la colectividad. (Diario Hoy: 26/08/00)

Adicionalmente, la prensa también ha canalizado su oposición a los transportistas dando espacios preferenciales a individuos o grupos que han emitido críticas a estos gremios. En el año 2000, por ejemplo, se publicó un “perfil psicológico de los conductores”, en el que se planteaba que las presiones sociales y económicas a las que estas personas se ven sometidas, los lleva a una “no-conciencia” de las actividades que realizan, en especial de su responsabilidad sobre la vida de los usuarios. “Los choferes sufren de bulimia (...), estrés, depresión”, se planteaba en la nota periodística, agregando que “se suma a esa

actitud ‘esa parte de nuestra idiosincrasia de hacer lo que nos da la gana’” (Diario El Comercio: 15/10/00).

La oposición a los gremios del transporte, como se muestra en la tabla 3.F, ha llevado también ha formular duras críticas al Gobierno Nacional. Frecuentemente se ha acusado al Presidente, el CNTTT y la Policía de ser en extremo condescendientes con el comportamiento de los transportistas. Pepe Laso, por ejemplo, planteaba en junio de 2001: “Aunque todos hablamos de complicidades, nadie sabe exactamente por qué tramas de poder circulan los transportistas eternamente mimados por el Estado y odiados por los ciudadanos. Nadie se atreve a ponerle el cascabel al gato” (Laso 2001)

Tabla 3.F
Elementos observados del comportamiento
de la prensa en los conflictos estudiados

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Formas de participación de la prensa en los conflictos estudiados												
Número de conflictos en los que se involucraron los Medios de Comunicación	5	100%	7	100%	6	100%	5	100%	11	100%	12	100%
Oposición a la actuación de los transportistas	2	40%	7	100%	3	50%	4	80%	5	45%	11	92%
Llamado a la ciudadanía a actuar contra transportistas	0	0%	0	0%	3	50%	1	20%	3	27%	1	8%
Críticas a autoridades nacionales	2	40%	3	43%	3	50%	1	20%	5	45%	4	33%
Llamado a ejercicio de autoridad	0	0%	4	57%	3	50%	3	60%	3	27%	7	58%
Apoyo a la actuación de autoridades locales	1	20%	1	14%	6	100%	3	60%	7	64%	4	33%
Cuestionamiento a la eficacia de autoridades locales	0	0%	0	0%	0	0%	3	60%	0	0%	3	25%
Críticas a nueva autoridad local	0	0%	0	0%	0	0%	2	40%	0	0%	2	17%

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Resultados de los conflictos en los que la prensa se involucró												
Favorables a la posición defendida por la prensa	1	20%	0	0%	4	67%	1	20%	5	45%	1	8%
Desfavorables la posición defendida por la prensa	1	20%	6	86%	1	17%	3	60%	2	18%	9	75%
Frecuencia relativa de artículos de opinión en relación al total de publicaciones referidas al transporte público												
Total de publicaciones (incluye noticias, reportajes y artículos de opinión)	69	100%	173	100%	122	100%	164	100%	191	100%	337	100%
Total de artículos de opinión	5	7%	18	10%	37	30%	9	5%	42	22%	27	8%

* Etapa 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapa 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.
FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

Estas críticas han estado por lo regular acompañadas de llamados al “ejercicio de la autoridad”, que se hicieron más frecuentes en el período posterior a marzo de 1996. En palabras de Omar Ospina, publicadas en el año 2000: “La insania criminal e irresponsable de los choferes debe tener su Némesis: la Ley” (Ospina 2000).

Cabe mencionar por último que, como ya se ha analizado en secciones anteriores, los medios de comunicación han mostrado frecuentemente un abierto respaldo a las autoridades municipales en sus planes y proyectos de mejora del transporte público en Quito. Este apoyo ha sido particularmente evidente en los conflictos locales, y especialmente en aquellos sucedidos hasta marzo de 1996, como se muestra en la tabla 3.F. La municipalidad, por su parte, constantemente ha reconocido este aporte de los medios y su importancia como actores. Incluso, en mayo de 1999, el alcalde Roque Sevilla invitó a representantes de la prensa a formar parte, junto a la municipalidad, los transportistas y la Policía Nacional, de una comisión especial que se conformó para determinar mecanismos consensuados para controlar el cumplimiento de las regulaciones referentes a las emisiones contaminantes.

Ahora bien: ¿qué impacto tuvo la intervención de los medios de comunicación en los conflictos del transporte urbano? La respuesta es diferente en el caso de los conflictos nacionales que en el de los conflictos locales. En los primeros, como puede verificarse en la tabla 3.F, la prensa parece haber sido poco influyente, pues lo más común fue que los resultados de los conflictos sean contrarios a la posición defendida por ésta. En los conflictos del ámbito local, por otro lado, los medios parecen haber tenido una influencia mayor, particularmente en el período que culminó en marzo de 1996, con el “Buserato”. En esta etapa, el municipio obtuvo resultados favorables en 4 de los 6 conflictos en los que recibió el apoyo abierto de la prensa. Los únicos conflictos en los que los medios, a pesar de intervenir, no lograron que se concreten resultados favorables a sus aspiraciones, fueron los relacionados con los controles ambientales⁴⁰. En general, se observa que la influencia de los medios de comunicación (considerando tanto los conflictos nacionales como los locales) ha sido mayor en el período previo a marzo de 1996 que en el posterior a esta fecha. ¿Cómo podemos explicar este cambio? Para hacerlo, resulta útil recurrir al concepto de “agenda pública”.

La agenda pública

Hemos dicho que el escrutinio de los electores, especialmente en el ámbito local, es una influencia decisiva en la actuación de las autoridades. En esta línea, es necesario anotar que dicho escrutinio no se ejerce simultáneamente sobre todos los temas ni sobre todas las acciones de gobierno. Por lo general, existen ciertos asuntos a los que se da más prioridad que a otros (tanto por parte de las autoridades como por parte de los electores), constituyendo la llamada “agenda pública”, es decir, los “temas del momento”, en los que se trabaja con mayor énfasis y para los que se espera con mayor urgencia una solución. Y, como lo ha sugerido la teoría de la “agenda-setting” o del “orden del día”, los medios tienen el poder de establecer, o al menos influir significativamente en la agenda pública, dándole espacio a ciertos temas en lugar de a otros, e insistiendo en ellos (Vallès 2000: 296)⁴¹. Los datos que se muestran en la última fila de la tabla 3.F sugieren que, luego de los eventos de marzo de 1996, el interés de la prensa por posicionarse frente a los conflictos locales del transporte urbano

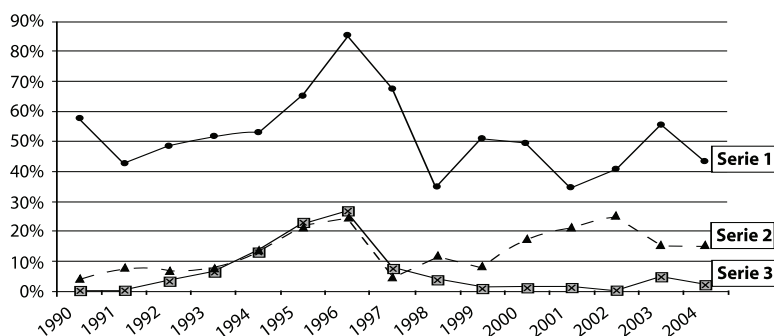
disminuyó, al menos si este interés es medido por la frecuencia con la que se publicaron artículos de opinión sobre el tema (los mismos pasaron de representar el 30% de las publicaciones que hacían referencia al transporte público a ser solo el 5% de éstas)⁴².

Otra posible forma de comprobar si efectivamente el tema del transporte urbano perdió espacio en la agenda pública es el mirar más detalladamente los contenidos de las publicaciones de prensa. El gráfico 3.B muestra, en primer lugar, el número de notas publicadas que relacionan al municipio con el problema del transporte urbano como porcentaje del total de publicaciones referidas a este tema (serie 1). Como puede verse, en el período anterior al “Buserato” éstas fueron cada vez más frecuentes, hasta representar casi el 90% en marzo de 1996. A partir de entonces su frecuencia disminuyó, hasta estabilizarse alrededor de 50% luego de 1999. Esto sugiere que la prensa desvinculó cada vez más a los temas del transporte público del Municipio de Quito, aliviando en cierta medida la presión sobre esta institución para hacer intervenciones visibles relacionadas con este servicio.

En el gráfico 3.B también se muestra el posicionamiento de la prensa (expresado a través de editoriales o artículos de opinión) frente a los transportistas y a la Municipalidad de Quito (serie 2 y serie 3, respectivamente). Aquí destaca que, mientras la oposición abierta a la

Gráfico 3.B

Tendencias en el posicionamiento de los medios de comunicación



Serie 1: Publicaciones sobre transporte urbano que mencionan a la municipalidad.

Serie 2: Publicaciones en las que los medios se oponen a la actuación de los transportistas.

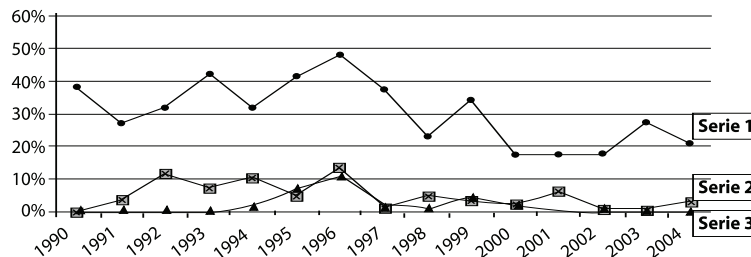
Serie 3: Publicaciones en las que los medios apoyan la actuación de la municipalidad.

FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

actuación de los gremios del transporte se ha mantenido en un rango de entre un 10% y un 20% del total de artículos referidos al servicio del transporte público, el apoyo a las iniciativas municipales disminuyó sistemáticamente luego del buserato, hasta llegar a virtualmente desaparecer desde el año 2000. Se trata de una observación consistente con la anterior: pese a que la discusión sobre el transporte urbano se mantiene, las expectativas sobre la actuación municipal disminuyen.

Claro está, la agenda pública no solo está marcada por la opinión de los medios de comunicación sobre un tema, sino sobre todo por la opinión de la ciudadanía. En el gráfico 3.C se intenta dar cuenta de estas tendencias, mostrando la opinión de terceros recogida por la prensa. Específicamente, se muestran las opiniones de la ciudadanía favorables a la acción municipal como porcentaje del total de notas de prensa referidas al transporte urbano, y, en los mismos términos, las opiniones que expresan oposición a la actuación de los transportistas (series 1 y 2, respectivamente).

Gráfico 3.C
Tendencias en la opinión de los actores recogida por los medios



Serie 1: Publicaciones con opiniones favorables a la actuación de la municipalidad
Serie 2: Publicaciones con opiniones contrarias a la actuación de los transportistas.
Serie 3: Publicaciones en las que los transportistas opinan en contra de la municipalidad.

FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

Tanto en uno como en otro caso, la tendencia es notablemente decreciente a partir de marzo de 1996, lo que parece sugerir que, en términos generales, la opinión pública ha dado cada vez menos importancia a los conflictos del transporte urbano. Incluso las mismas partes en conflicto parecen haber disminuido su interés en los mismos,

como puede inferirse de la frecuencia con la que los transportistas emitieron opiniones en contra de la actuación de la municipalidad, también mostrada en el gráfico 3.C (serie 3).

Análisis: Poder mediático y agenda pública

A lo largo del período estudiado, los medios de comunicación se han involucrado recurrentemente en los conflictos del transporte público, tomando claramente partido y, en muchos casos, influyendo en su desenlace. Esto último es cierto particularmente en el caso de los conflictos locales desarrollados hasta marzo de 1996 cuando, en el “Buserato”, la prensa se convirtió en un actor decisivo que inclinó la balanza a favor de las aspiraciones de la Municipalidad de Quito. Ahora bien, resulta bastante revelador constatar que, como se mostró en las páginas anteriores, dichos acontecimientos tuvieron lugar en un momento en el que el tema del transporte público ocupaba un lugar privilegiado en la agenda pública, quizás el más alto que haya ocupado en la historia de la ciudad. Posteriormente, aún en los conflictos locales, los medios de comunicación parecen no haber tenido la misma influencia en los resultados de los conflictos del transporte urbano, lo que coincide con una rápida pérdida de espacio del tema entre las prioridades de las autoridades y de la opinión pública y publicada.

Lo anterior sugiere una estrecha relación entre el lugar que ocupa un asunto en la agenda pública y la capacidad de los medios de influir en los conflictos y decisiones relacionadas con el tema. Esto serviría para explicar, por un lado, la limitada influencia de la prensa en los desenlaces de los conflictos del ámbito nacional, en donde el tema del transporte público compite, a los ojos de la opinión ciudadana y de las autoridades, con muchas otras cuestiones que también son consideradas importantes. También puede dar cuenta de la pérdida de influencia en los conflictos locales, en la medida en la que la misma prensa, a partir de marzo de 1996, fue dándole al tema del transporte urbano cada vez menos importancia. Por último, puede ayudarnos a entender el hecho que, pese a flexibilizar su posición frente a los transportistas y obtener relativamente menos resultados favorables en los conflictos del transporte público que sus predecesores; la administración de Paco Moncayo fue reelecta al final de su primer período. Al parecer, el costo político de los tropiezos en este tema fue

relativamente bajo pues el mismo ocupaba un espacio cada vez menor en la agenda pública.

Cabe entonces preguntarse sobre las razones para este declive del transporte público como asunto de interés general. Una explicación consistente es la del desplazamiento. En otras palabras, puede que sencillamente otros temas se hayan vuelto más importantes a los ojos de la ciudadanía. Quizá esto sucedió en relación a la seguridad ciudadana, que en Quito adquirió una importancia central hacia finales de la administración de Roque Sevilla y durante la primera administración de Paco Moncayo. Una segunda explicación, que no necesariamente excluye la primera, es la pérdida de importancia (o, más precisamente, de urgencia) del asunto del transporte urbano como tal. En buena medida las mejoras que se concretaron en este servicio hicieron que el mismo deje de ser visto como algo “problemático” por los usuarios, disminuyendo así su atractivo como fuente de noticias y objeto de comentarios. Así, en términos de agenda pública, el transporte público de Quito puede haber sido “víctima” de su propio éxito.

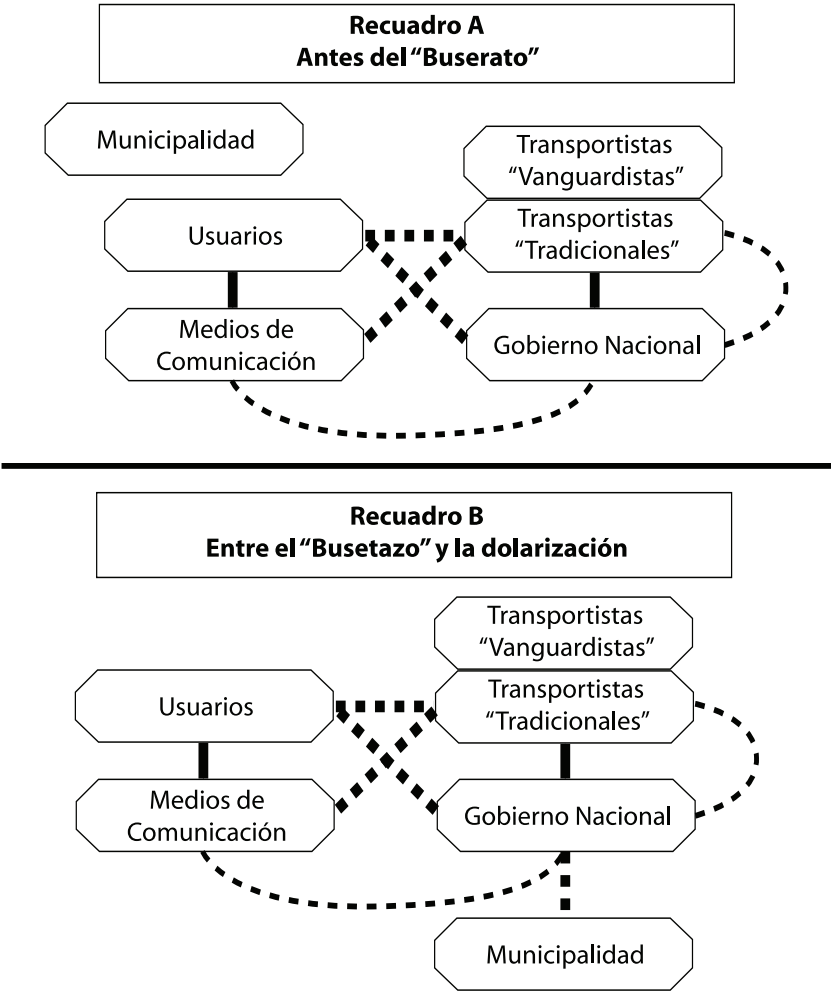
Conflictos y alianzas: las interrelaciones vistas en conjunto

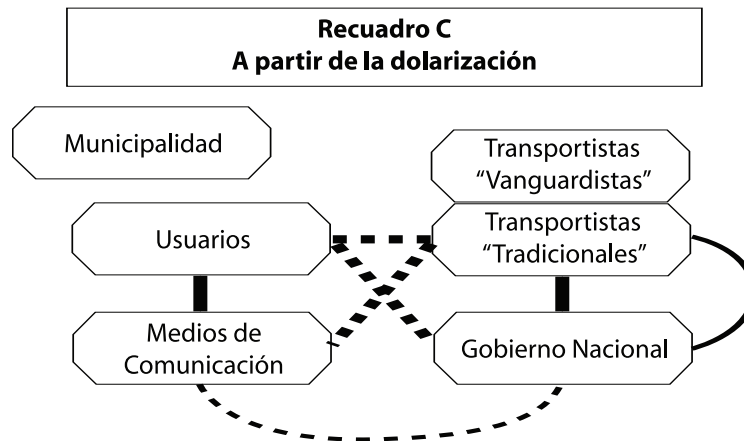
El análisis desarrollado a lo largo de este capítulo nos ha permitido identificar, desde el punto de vista de los actores centrales de los conflictos, algunos patrones significativos en términos de sus interrelaciones y su comportamiento conflictivo. También se ha hecho notar algunas transformaciones en estos patrones, que tienen como punto focal los eventos de marzo de 1996. Evidentemente, resulta sumamente complejo presentar de forma esquemática las múltiples dimensiones que tienen las relaciones entre los distintos actores. Habrá pues que ensayar un análisis simplificado, que sin embargo nos permita apreciar, al menos de forma intuitiva, las observaciones más relevantes para la hipótesis de esta investigación. A continuación se analizan en distintos momentos del tiempo las interrelaciones entre los actores centrales de los conflictos del transporte público (vistos en conjunto) en términos de dos variables básicas: sus conflictos y sus alianzas⁴³. Me referiré en primer lugar a los conflictos nacionales, para luego centrarnos en los conflictos del ámbito local.

Interrelaciones de los actores en los conflictos nacionales

En el gráfico 3.D se presenta una representación de los conflictos y las alianzas entre los actores, en líneas entrecortadas los primeros y en líneas regulares los segundos. El grosor de las líneas sugiere la intensidad de la alianza o el conflicto.

Gráfico 3.D
Relaciones entre los actores centrales en los conflictos nacionales





Como puede apreciarse en la gráfica se ha separado el análisis en función de dos eventos que, conforme se ha discutido en este capítulo y se amplía en el siguiente, afectaron en algo los patrones de comportamiento de los actores del transporte urbano en el ámbito nacional y sus interrelaciones. Me refiero, específicamente, a los eventos de marzo de 1996 a los que hemos llamado el “Buserato” y a la dolarización de la economía, decretada en el mes de enero del año 2000. Se distinguen así, en el período estudiado, tres etapas. La primera se extiende desde 1990 (e incluso décadas anteriores) hasta marzo de 1996, la segunda desde esta fecha hasta la entrada en vigencia de la dolarización, en el año 2000, y la tercera desde este último acontecimiento hasta el año 2004.

El caso de los conflictos nacionales previos al “Buserato” se representa en el primer cuadrante del gráfico 3.D. En esta etapa destacan dos conflictos fundamentales: el de los usuarios con los transportistas, y el de los mismos usuarios con el gobierno nacional, que a su vez admitía con frecuencia alianzas coyunturales con los poderosos gremios del transporte y reprimía las protestas de los usuarios que veían afectados sus intereses. Estos últimos tenían como mayor “aliado” a los medios de comunicación, los que frecuentemente denunciaban los abusos en el servicio de transporte y entraban en tensión con el Gobierno Nacional, al que exigían la aplicación de las leyes y la defensa de los intereses de las mayorías. La situación de los

transportistas merece dos observaciones adicionales. En primer lugar es importante notar que, a diferencia de lo que sucedió en los conflictos del ámbito local, en el nivel nacional los sectores más “vanguardistas” (en términos de su estructura productiva) tendieron a alinearse permanentemente con las posiciones oficiales de sus gremios, liderados por grupos “tradicionales”. En segundo lugar, la relación de estos gremios con el gobierno no consistió únicamente en las ya mencionadas “alianzas coyunturales”. También existieron algunos conflictos importantes, sobre todo cuando los gobiernos se resistieron a incrementos tarifarios u otras aspiraciones de los transportistas. Por último, vale hacer notar que en todo momento la Municipalidad de Quito se mantuvo al margen, sin participar activamente en los conflictos de carácter nacional.

Después de los eventos de marzo de 1996 existieron algunas transformaciones en esta “geografía” de interrelaciones, que se muestran en el segundo cuadrante del gráfico 3.D. La principal fue el involucramiento del Municipio de Quito en los conflictos nacionales, enfrentándose ocasionalmente con algunas instancias del Gobierno Nacional, en especial al Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre. Por lo demás, tanto los conflictos como las alianzas se hicieron más intensas, exceptuando la cooperación entre transportistas y Gobierno Nacional, que se vio debilitada. De hecho el “Buserato” fue, al menos durante un tiempo, un incentivo para que la prensa y los usuarios (en ese orden) aumenten su presión sobre las autoridades del gobierno, haciendo que para este último sea más costoso en términos políticos ceder de forma visible a las aspiraciones de los transportistas. En la medida en la que se demostró que Quito, la capital del país, había logrado romper el monopolio de los gremios del transporte y la complicidad del CNTTT y otros órganos con las deficiencias del servicio; crecieron las expectativas de que este tipo de cambios podrían generalizarse para el resto del país.

Este efecto del “Buserato” fue gradualmente perdiéndose, y desapareció totalmente luego de la dolarización de la economía ecuatoriana en enero del año 2000. Como ya fue mencionado, esta medida económica permitió controlar la inflación y contribuyó a mejorar la situación económica de los transportistas, reduciendo la presión que daba pie al recurrente incremento de las tarifas. Así, el conflicto entre los usuarios y los empresarios del transporte se hizo

menos intenso, aunque no desapareció del todo debido a que tampoco existió ninguna mejora significativa en la calidad del servicio. Esto a su vez influyó en las relaciones entre los otros actores, y los conflictos en general tuvieron niveles de escalamiento mucho menores que los de épocas anteriores, atenuándose el vigor tanto de las alianzas como de las confrontaciones. También cesaron los esfuerzos visibles de los transportistas por revertir el traspaso de las competencias del transporte público a la Municipalidad de Quito, y esta última volvió a mantenerse al margen de los conflictos nacionales, como en la época previa a marzo de 1996.

En suma podemos constatar que, exceptuando por la transitoria participación de la Municipalidad de Quito en los conflictos nacionales después del “Buserato”, el mapa de las relaciones entre los actores centrales de los conflictos del transporte urbano estudiados no ha cambiado significativamente a lo largo del período de análisis más allá de pequeñas variaciones en la intensidad de los conflictos y las alianzas. Esto aporta a la hipótesis de la persistencia del *statu quo*, que ha traído como consecuencia la no mejora del servicio de transporte público a nivel nacional, y sustenta la validez metodológica de utilizar los conflictos nacionales a manera de contrafáctico.

Una segunda constatación interesante es que, en los mapas de relaciones mostrados en el gráfico 3.D, se verifica el fenómeno que algunos autores han llamado el “balance familiar”. La idea es que la relación entre dos actores suele verse afectada por las relaciones de éstos con terceros. Así, en un modelo básico de tres actores (A, B y X) es posible intuir cómo el conflicto entre dos partes (A y B) se ve afectado por la relación de cada una de ellas con una tercera parte (X). Lo que se propone es que, si A y B respectivamente tienen alianzas con X, hay mayores posibilidades de establecer una alianza entre ellas. Esto último también se predice para el caso en el que tanto A como B tienen antagonismos con X. Sin embargo en el caso en el que A tenga una alianza con X, y B tenga antagonismo con X, es predecible que exista antagonismo entre A y B, debido a distintos mecanismos entre los que se destaca la no percepción de similitud entre A y B y la presión de X sobre A para desestabilizar la relación de este último con B (Rubin, Pruitt y Kim 1994: 135-136)

Si se toma como primera referencia el conflicto que aquí hemos identificado como “estructural y de fondo” (aquel entre los usuarios del

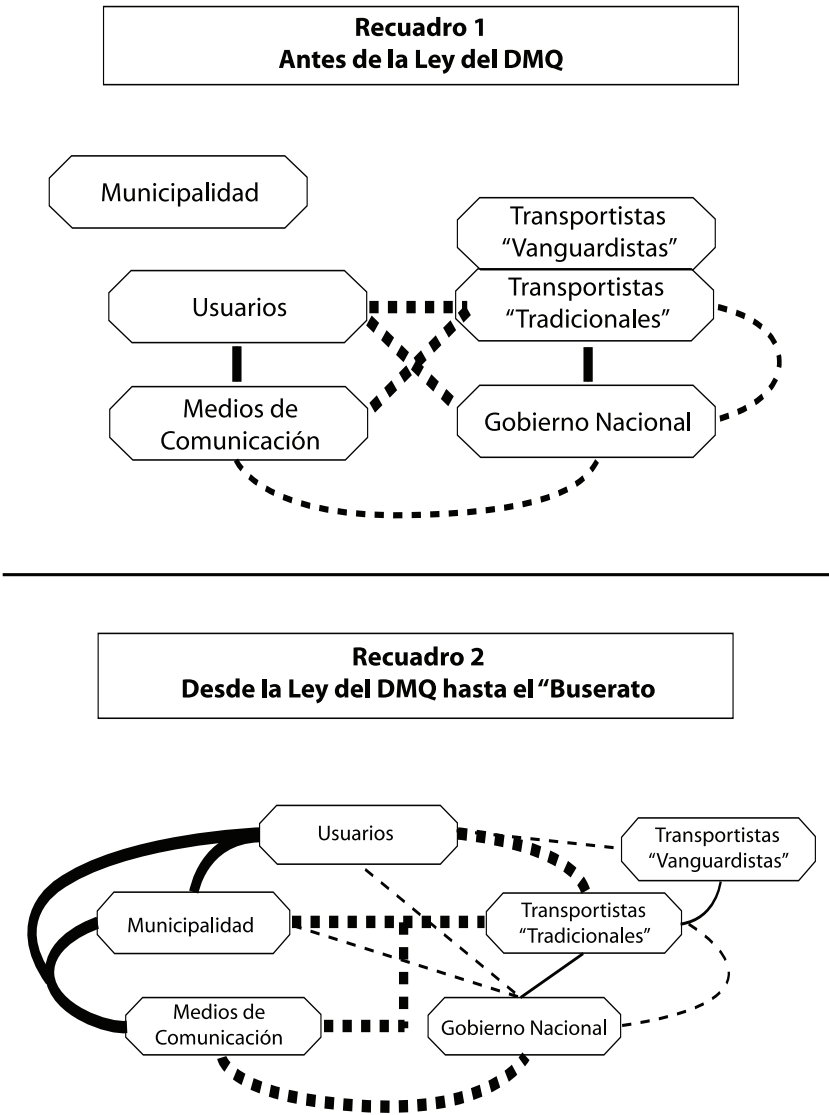
servicio y los transportistas), se observa que el principio descrito en el párrafo anterior se aplica consistentemente, con la única excepción de las relaciones del Gobierno Nacional. Para este último actor, como ya se ha analizado, rige un escenario complejo, y se ve en necesidad de mantener al menos ocasionalmente satisfechos a los actores más poderosos, lo que lo lleva a comportamientos inconsistentes y hasta contradictorios, abonando a la difundida percepción de inestabilidad y de ingobernabilidad del sistema político ecuatoriano.

Interrelaciones de los actores en los conflictos locales

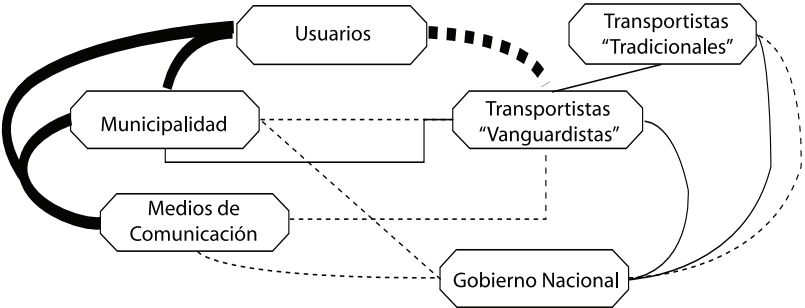
En el caso de los conflictos del ámbito local se ha distinguido entre tres eventos que claramente fueron determinantes para el desarrollo de los conflictos subsecuentes: La entrada en vigencia de la Ley del Distrito Metropolitano, el “Buserato”, y el fin de la serie de administraciones del partido Democracia Popular con la victoria electoral de Paco Moncayo en el año 2000. Así se conforman las cuatro etapas a las que hacen referencia los cuadrantes que conforman el gráfico 3.E.

La primera etapa da cuenta de antagonismos y alianzas idénticos a los de los conflictos del ámbito nacional. Evidentemente, la capital no se diferenciaba, en ese entonces, de lo que sucedía en el resto del país en materia de transporte público. La Municipalidad era un actor absolutamente marginal, y solo dejó de serlo cuando, con la emisión de la Ley del Distrito Metropolitano, comenzó a implementar cambios radicales orientados a la mejora del servicio como el inicio de los controles de contaminación ambiental y de la construcción del Sistema Trolebús. Se puso así de parte de las aspiraciones los usuarios del servicio y en contra de las de los gremios del transporte, alterando drásticamente la geografía de relaciones de los conflictos del ámbito local. Surgieron una serie de conflictos que alcanzaron altos niveles de escalamiento, y definieron dos frentes claros: los usuarios, la municipalidad, y los medios de comunicación por una parte, y los transportistas y el Gobierno Nacional por otra. Aunque siguieron apoyándose tácita o explícitamente durante los conflictos, fue evidente un distanciamiento entre los transportistas “vanguardistas” de Quito, y los grupos “tradicionales”, que lideraban la confrontación con el municipio y contaban con el apoyo de los gremios nacionales.

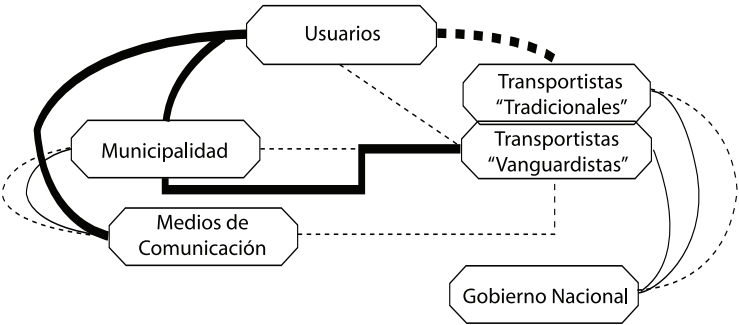
Gráfico 3.E
Relaciones entre los actores centrales en los conflictos locales



Recuadro 3
Desde el “Buserato” hasta el año 2000



Recuadro 4
Entre el año 2000 y el año 2004



Fuentes: *Diario Hoy*, 1990-2004; disponible en www.explored.com, y entrevistas a informantes clave.
Elaborado por el autor.

El escalamiento de estos conflictos siguió siendo cada vez mayor, hasta que alcanzó su punto máximo en el conflicto de marzo de 1996. En éste se pusieron en juego las correlaciones de poder entre los actores

centrales y, como sabemos, se definió a favor de la municipalidad y en contra de los gremios del transporte, afectando especialmente a los grupos con sistemas empresariales “tradicionales”, pues más de 1.000 de sus unidades dejaron de operar en la ciudad. Este desenlace también definió un nuevo mapa de interrelaciones, que se representa en el tercer cuadrante del gráfico 3.E. Aquí, por parte de los gremios del transporte asumieron un lugar central los grupos “vanguardistas”, mientras que los “tradicionales” fueron relegados a espacios marginales. Ciertamente, siguió existiendo el conflicto estructural entre dichos gremios y los usuarios, propio de las características económicas del servicio de transporte urbano en Ecuador. Sin embargo, comenzó a consolidarse un nuevo tipo de relación con la municipalidad. Se produjeron conflictos, pero su escalamiento se mantuvo dentro de niveles razonables, sin derivar en violencia. Al mismo tiempo se dieron también experiencias de cooperación, en donde en el marco de las nuevas regulaciones vigentes, los transportistas pudieron ver atendidos sus intereses, al menos parcialmente. Por su parte, el Municipio de Quito también entró en confrontaciones recurrentes durante esta etapa con algunas instancias del Gobierno Nacional, especialmente con el CNTTT, debido a la tensión propia de la nueva delimitación de competencias.

Con el fin de los 12 años de administraciones municipales de la Democracia Popular se impuso una nueva forma de abordar el tema del transporte urbano, fortaleciendo las relaciones de cooperación entre la municipalidad y los gremios del transporte urbano, en los que nuevamente convergieron los grupos “vanguardistas” con los “tradicionales”, sin que estos últimos lleguen a ocupar el lugar central que antes tenían. Esto a su vez afectó las relaciones de las autoridades municipales con los medios de comunicación, que fueron muy críticos de lo que consideraron concesiones innecesarias a los transportistas, quienes no mostraban un compromiso claro con la mejora del servicio. También en esta etapa cesaron los enfrentamientos entre el CNTTT y la municipalidad, en la medida en la que los primeros desistieron (al menos temporalmente) de los intentos por recuperar las competencias que habían perdido con la constitución del Distrito Metropolitano de Quito. No obstante, todas estas transformaciones no afectaron mayormente la posición del municipio capitalino como autoridad pública hegemónica en el servicio de transporte de la ciudad.

En las representaciones mostradas en el gráfico 3.E podemos constatar, en definitiva, que la entrada en escena de la Municipalidad de Quito a partir de la Ley del Distrito Metropolitano significó un cambio contundente en los conflictos del transporte público del ámbito local. Como se ha mostrado a lo largo de este capítulo, no solamente cambiaron las interrelaciones entre los actores centrales, sino su forma de abordar los conflictos y las correlaciones de poder subyacentes. Además, esta transformación no fue transitoria. Indudablemente estuvo en riesgo en marzo de 1996, cuando los esfuerzos de los transportistas y algunas instancias del Gobierno Nacional por regresar al *statu quo* anterior llevaron al conflicto a un nivel de escalamiento nunca antes visto. Sin embargo, con el desenlace favorable a las autoridades municipales, se abrió el camino para que el cambio se consolide. Así se demostró que, con suficiente voluntad política y estrategias claras, se pueden hacer realidad mejoras fundamentales aún en un sistema político como el ecuatoriano, declarado insondable e irremediable por tantos ciudadanos, analistas, y políticos profesionales.

Notas

- 1 Ya se mencionó en el capítulo 1 que Quito, por su calidad de capital de la república, alberga conflictos que se refieren tanto al ámbito nacional como conflictos específicos a la ciudad. Llamamos aquí a los primeros “conflictos nacionales” y a los segundos “conflictos locales”.
- 2 En Quito, el Consejo Provincial de Tránsito hasta 1995, y la municipalidad a partir de esa fecha.
- 3 En el caso de Pichincha, está la Unión de Organizaciones de Transportistas de Pichincha (UOTRAPI) y a nivel del país, la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte de Pasajeros del Ecuador (FENACOTIP). Por lo general, estos últimos intervienen junto a los transportistas urbanos cuando los conflictos son en torno a intereses comunes (como por ejemplo el precio de los combustibles).
- 4 Un elemento que es importante señalar es la gran cautela con la que las empresas y gremios del transporte urbano manejan los nombres de los propietarios de las unidades. Es claro que la gran mayoría de los buses pertenecen a personas de buena situación económica, pero no se conoce con precisión quiénes son. A inicios de la década de los 90, cuando las autoridades solicitaron a las empresas listados con estos nombres para realizar el pago del subsidio al transporte que había sido acordado con el gobierno de Rodrigo Borja, los transportistas se negaron a entregar las listas y exigieron que los pagos se realicen directamente a las cooperativas (Diario Hoy: 17/07/92). Esto dificulta la identificación explícita de las

redes de relaciones en las que el poder de estos gremios se ha sostenido durante décadas.

- 5 Ha surgido a la luz pública en los últimos años información sobre las múltiples irregularidades que existían en esos cursos, en los que los choferes podían obtener licencias profesionales pagando a las escuelas de formación pero sin realmente recibir la preparación necesaria. Incluso el mismo gremio de propietarios de unidades de transporte urbano, la FENATU, ha impulsado denuncias que cuestionan a la Federación Nacional de Choferes por este hecho.
- 6 Es interesante notar que no se ha encontrado ningún registro de episodios en los que el gremio de choferes haya tenido algún tipo de iniciativa contrapuesta a los intereses de los propietarios de las unidades de transporte (los empleadores) en defensa de los intereses laborales de los conductores a pesar de que, como se planteó en el capítulo 1, con el sistema de contratación que tradicionalmente se ha utilizado (a destajo e informal) los choferes enfrentan condiciones de trabajo especialmente difíciles. Probablemente esto tenga que ver con las membresías intergrupales (tema que se discute más adelante), es decir, con la pertenencia de algunos socios tanto a los gremios de choferes como a los de transportistas. En efecto, muchos de los propietarios de las unidades de transporte que forman parte de los gremios de transporte urbano a través de sus cooperativas o compañías; forman también parte de manera particular del gremio de choferes profesionales.
- 7 Entre ellas podemos mencionar a la Compañía Carcelén-Tarqui (Ca-Tar), la Compañía Latina, “Águila Dorada”, y “Trans. Latinos”.
- 8 Hay intereses virtualmente universales, pero también los hay específicos a ciertos actores. A algunos intereses se les otorga una mayor prioridad que a otros, y esta jerarquía difiere de persona a persona. Algunos intereses incluso subyacen a otros intereses (Rubin, Pruitt y Kim 1994: 11).
- 9 Esta distinción entre intereses y aspiraciones es fundamental en las teorías del conflicto alineadas con lo que se denominó en el capítulo 1 la “vertiente de la acción”. De hecho, uno de los elementos centrales en las técnicas de resolución de conflictos que se derivan de dichas teorías es el procurar que las partes involucradas se concentren en sus intereses de fondo y no en sus aspiraciones, abriendo el camino para la búsqueda de soluciones que, aunque no necesariamente satisfagan las posiciones de las partes del conflicto, sí sean aceptables en términos de sus intereses.
- 10 Esto tiene que ver con la estructura económica del servicio de transporte, que se expuso en el capítulo I. Se trata de una industria que desde la oferta es vista como un negocio y desde la demanda como un servicio público, por lo que para su funcionamiento eficiente (y satisfactorio para ambas partes) se requiere de una fuerte regulación estatal.
- 11 Un ejemplo que grafica lo dicho es la crisis de enero del año 2000, que condujo al derrocamiento del presidente Jamil Mahuad. A pesar de que los dirigentes transportistas habían dejado entrever que plegarían al paro iniciado por otros grupos sociales a raíz del anuncio de la dolarización de la economía, el 11 de enero anunciaron que no lo harían, y que “privilegiarían” el diálogo con el gobierno. Al

parecer, esto se dio luego de una reunión mantenida con el entonces ministro de la Producción, Juan Falconí, en la que habría quedado claro que el gobierno estaba decidido a alcanzar un acuerdo con los transportistas si ellos no tomaban medidas de hecho (El Comercio: 12/01/00). El pedido de los representantes del transporte era que les permitan seguir pagando sus deudas a un cambio de 4.000 sucres por dólar (recordemos que se dolarizó la economía a un cambio de 25.000 sucres por dólar). La táctica utilizada por los transportistas demostró ser exitosa: el 17 de enero del año 2000, en uno de sus últimos decretos, el presidente puso en vigencia un nuevo marco referencial para reestructurar los pasivos de los transportistas asociados a las distintas cooperativas y compañías. Además de la reprogramación de las deudas, se consiguió el compromiso del gobierno para controlar y sancionar a los proveedores de los transportistas que especulen con los precios de sus productos a raíz de la dolarización (Ibíd.: 18/01/00).

- 12 El primero, que duró casi 6 meses, tuvo lugar entre mayo y noviembre de 1994, y tuvo que ver con la emisión de una ordenanza por parte del Consejo Metropolitano la que, en el ejercicio de sus recientemente adquiridas competencias, dispuso la realización de controles de los niveles de contaminación ambiental producidos por las unidades de transporte público, y sanciones drásticas para los infractores que no realizaran correcciones luego de una primera notificación. El segundo se dio al año siguiente y en torno al mismo tema, cuando la Municipalidad inició su segundo año de controles ambientales. El tercero tuvo que ver con la construcción del proyecto Trolebús y la necesaria redistribución de rutas que éste implicaba. El cuarto, fue el llamado “Buserato” de marzo de 1996.
- 13 Esto ratifica al menos dos elementos mencionados en el marco conceptual del capítulo I. En primer lugar, al descentralizar competencias se descentralizan también conflictos. En segundo lugar, la conflictividad no es algo negativo *per se*, sino solo cuando su escalamiento sobrepasa los umbrales de la confrontación civilizada para convertirse en violencia. El involucramiento de la Municipalidad en conflictos que antes no había tenido que enfrentar, coincide con la realización de cambios fundamentales en el servicio de transporte público, que beneficiaron a la mayor parte de la población de la ciudad.
- 14 La cifra no es del 100% porque los transportistas (o por lo menos parte de ellos) se vieron involucrados en conflictos locales con otros actores: conflictos laborales con la empresa tercerizadora encargada de la contratación de empleados del sistema trolebús, y conflictos en torno a las tarifas con grupos de usuarios del barrio Carapungo.
- 15 Estos grupos han coincidido con los transportistas solamente en la oposición a los planes del gobierno de incrementar los precios de los combustibles. Por lo general, estas coincidencias han sido antes de que se tome la decisión de un incremento. Una vez tomada, los transportistas no se han involucrado en las protestas estudiantiles o de otros actores, sino que mas bien se han concentrado en obtener compensaciones, usualmente el incremento de tarifas. Estas compensaciones, a su vez, han perjudicado frecuentemente a los intereses de los usuarios, creando nuevos conflictos.

- 16 Típicamente, los conflictos entre los transportistas y el Gobierno Nacional iniciaban con tácticas contenciosas (principalmente amenazas de paralizaciones y/o la ejecución de éstas) por parte de los primeros, que servían para mostrar su poderío. A esto le seguía una “negociación” en donde, una vez aclaradas las correlaciones de poder, se generaban los arreglos que ponían fin a los conflictos, arreglos que eran frecuentemente muy favorables para las aspiraciones de los transportistas.
- 17 Nótese que mientras en los conflictos locales luego del buserato los transportistas cedieron en algunos conflictos, en los conflictos nacionales esto nunca sucedió. Por el contrario, la elección de la estrategia de contender se incrementó al 92% de los casos.
- 18 Es frecuente que los dirigentes de los transportistas cuando se les pregunta sobre sus opiniones o reacciones ante una situación eviten pronunciarse argumentando que requieren “consultar primero a las bases”. Esto es relevante puesto que se ha comprobado que los representantes usualmente son más resistentes a ceder en los conflictos que los individuos que actúan por cuenta propia, en la medida en que tratan de satisfacer a quienes representan (sus “electores”) y típicamente suponen que éstos son no conciliadores (Rubin, Pruitt y Kim 1994: 34).
- 19 Es importante hacer notar que estas actitudes conciliadoras de los transportistas han sido más frecuentes en el ámbito nacional, especialmente en el primer período de los estudiados, es decir, entre enero de 1990 y marzo de 1996. Esto es consistente con la relación ambigua que, como antes de señaló, existe entre los transportistas y el Gobierno Nacional, que oscila entre el franco enfrentamiento y las alianzas “por debajo de la mesa”.
- 20 De los pocos casos en los que los transportistas utilizaron este argumento, la gran mayoría fueron conflictos en los que lo que estaba en juego era un posible incremento de los precios de los combustibles.
- 21 Conforme se discutió en el primer capítulo, las características económicas del transporte hacen que, en rigor, el libre mercado no sea la forma de organización más eficiente; por lo que se requiere una activa participación del aparato público tanto en la construcción de la infraestructura fija como en la regulación de la operación.
- 22 En las tablas de este capítulo se muestran solamente las tácticas más frecuentemente utilizadas por los actores, que usualmente son aplicadas en más del 20% de los conflictos en los que participan. En la tabulación original de las fichas de los 49 conflictos estudiados se identificaron más de 50 distintas tácticas, pero se consideró que gran parte de esta información no aportaba elementos relevantes para los fines de esta investigación.
- 23 Claudio Mena ha señalado que las Ciencias Sociales ecuatorianas no se han ocupado lo suficiente del estudio de los grupos de presión, a pesar de que han demostrado ser altamente efectivos en hacer prevalecer sus aspiraciones y pueden llegar a extremos muy violentos por defender sus intereses sectoriales (Mena 2000).
- 24 Sánchez-Parga los denomina “movimientos barriales”, y los incluye como uno de los actores de los conflictos urbanos quienes por lo general protagonizan conflictos

- de baja intensidad orientados a exigir a la municipalidad servicios urbanos u otro tipo de medidas relacionadas (Sánchez-Parga 1995: 79)
- 25 En este caso, la dependencia rebasa del ámbito psicológico-social pues tiene también fuertes raíces económicas: el servicio de transporte es económicamente indispensable para los usuarios y éstos a su vez son indispensables para el éxito del negocio de los transportistas.
 - 26 El único conflicto en el que grupos de usuarios utilizaron una “forma positiva de enfocar el conflicto” fue en torno al llamado “carné estudiantil”. Desde el año 2003, los líderes estudiantiles han buscado que se les entregue un carné de identificación que sirva para que se les reconozca el cobro de una tarifa de transporte urbano menor. Las largas que los gobiernos (frecuentemente a instancias de los transportistas) le han dado al tema, ha producido recurrentes manifestaciones violentas.
 - 27 La única ocasión en la que los usuarios no obtuvieron resultados desfavorables fue precisamente en el conflicto en torno al carnet estudiantil al que nos referimos en el pie de página anterior. Sin embargo, esto no significa que en este caso obtuvieron resultados favorables. A los estudiantes les fue aprobada la emisión del carnet, pero el trámite para hacer efectivo el acuerdo demoró, incluso hasta la fecha de redacción de este libro.
 - 28 Los organismos que lo integran son: los ministerios de Gobierno (a través de la subsecretaría), Educación y Obras Públicas; el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas; la Comisión de Tránsito del Guayas; el Comandante General de la Policía; la Dirección Nacional de Tránsito; un representante tanto de los municipios como de los consejos provinciales y ANETA; y un representante de las federaciones de transporte público, de choferes y de transporte pesado. Han existido varios intentos fallidos por reformar distintos ámbitos de esta ley, incluyendo la conformación del directorio. (Diario El Comercio: 15/10/03).
 - 29 Esta disposición constitucional, que hasta la fecha de redacción de este libro ha sido implementada en contados casos, llevó incluso a una confrontación entre los personeros del CNTTT y las autoridades gubernamentales. A inicios de la presidencia de Jamil Mahuad, su ministra de Gobierno Ana Lucía Armijos puso sobre la mesa una propuesta de reforma que buscaba poner al Consejo Nacional de Tránsito bajo la dirección del Ministerio de Obras Públicas, y atribuirle la responsabilidad de controlar las carreteras. La justificación para este proyecto era precisamente la de cumplir con la norma de la nueva constitución según la cual la planificación, organización y regulación del tránsito y transporte terrestre le correspondían a los Concejos Cantonales, y mientras el Consejo Nacional de Tránsito siguiese teniendo las funciones que tradicionalmente había tenido, existiría superposición de competencias. Además este cambio permitiría que el Ministerio de Gobierno se libere de esta competencia y pueda concentrarse en otros temas que la ministra consideraba prioritarios (Diario Hoy: 01/09/98). A la larga, la oposición del directorio del CNTTT fue tan contundente que la reforma no llegó a concretarse.
 - 30 Aunque nunca se definió con claridad las competencias de esta nueva autoridad, se habló de que la misma presida el CNTTT y la Comisión de Tránsito del Guayas, e

incluso de que asuma algunas de las competencias ya descentralizadas a las municipalidades.

- 31 Sobre la lógica política de esta iniciativa, es muy ilustrativa la siguiente crónica publicada por Diario Hoy a propósito de la presentación de la nueva subsecretaría: “Manejando un camión blanco, acompañado de varios dirigentes del transporte, arribó ayer, a las 21:00, a la tribuna de los Shyris, el presidente Lucio Gutiérrez. Allí hizo la presentación de la Subsecretaría de Transporte. (...) En su discurso, el primer mandatario dijo tener corazón de transportista, trillero y taxista. Recalcó que la constitución de la subsecretaría ha sido ‘producto del esfuerzo de varios miembros del Gobierno’, entre ellos ‘algunos que están de candidatos’, pero no dio nombres, para ‘no politizar el evento’. Sin embargo, exhortó a los asistentes a que ‘voten por gente nueva’, es decir, ‘eligiendo a gente como nosotros’. Gutiérrez recibió de mano de los ‘soldados del volante’ un diploma y les pidió que no incrementen el valor de los pasajes. Además, se comprometió a no aumentar los precios de los combustibles” (Diario Hoy: 07/10/04).
- 32 La única excepción fue a inicios de 1998, cuando asumió el cargo de Comandante General de la Policía el General Jorge Villarroel, quien se manifestó desde el principio contrario a que se traspase el control del tránsito a los municipios, cuestión que estaba discutiéndose en la Asamblea Constituyente (Diario Hoy: 04/02/98). También se discutía la posibilidad de que la policía pase a depender administrativamente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. La oposición policial llegó a tal punto que un grupo de policías vestidos de civil junto a algunas brigadas barriales atacaron el recinto militar en donde se encontraba sesionando la Asamblea Constituyente. Diego Araujo en una artículo de opinión planteaba en marzo de 1998 que, desde la toma de Quito por parte de los transportistas urbanos en marzo de 1996, “no se había producido en el país un incidente tan hiriente y vergonzoso” (Araujo 1998).
- 33 De hecho, en los conflictos nacionales en los que el gobierno optó por las estrategias de “ceder” y “evitar” lo hizo ante reclamos y pedidos de los transportistas, aún cuando se había resistido a dichos pedidos en primera instancia.
- 34 Esta línea no prosperó, principalmente debido a la falta de seguimiento y sanciones en las denuncias realizadas. La policía adujo que “la mayor parte de los abusos de los conductores se producen en el interior de los buses, donde el control policial no llega” y que las llamadas recibidas no solo eran para hacer denuncias, sino también “de felicitación por el cambio de comportamiento de algunos conductores” (Blanco y Negro: 29/11/98).
- 35 Entre estos grupos ha sido el movimiento indígena, sin duda alguna, el más poderoso durante el período estudiado. Este movimiento, sin embargo, tiene pocos intereses específicos sobre el transporte urbano, en la medida en la que la gran mayoría de sus miembros habitan en las zonas rurales. Han participado únicamente en los conflictos nacionales en los que han estado en juego los precios de los combustibles, pues estos sí afectan directamente sus intereses.

- 36 Con pocas excepciones (mas bien relacionadas con la búsqueda de protagonismo en años electorales) el rol de los concejales ha sido mas bien de apoyo y refuerzo a las iniciativas de los alcaldes.
- 37 La DMT es el órgano planificador y regulador de las políticas que el alcalde propone en relación al transporte. En este organismo se definen las estrategias y los proyectos prioritarios y se los somete a la decisión de la máxima autoridad del gobierno local. Por su parte, la EMSAT es el órgano operativo, el que administra el transporte en Quito. Emite los permisos y habilitaciones para que las empresas y sus distintas unidades puedan operar. Define además las distintas rutas de trabajo autorizadas para cada una de las cooperativas y compañías, y los cupos de unidades que estas pueden tener funcionando. Se encarga también de la fiscalización de los proyectos del municipio en el ámbito del transporte. Su organización es la de cualquier empresa privada, con un directorio, un gerente y varios mandos medios y personal operativo. El presidente del Directorio es el propio Alcalde de Quito, y lo integran además tres concejales, los directores municipales de Desarrollo Territorial y Vivienda y de Transporte, y el gerente de la EMSAT, en calidad de secretario.
- 38 En el año 2001 se produjo incluso un conflicto abierto del alcalde de Quito con el editorialista Francisco Rosales Ramos de Diario Hoy, a quien Moncayo acusó de mentir en sus artículos de opinión inspirado en un odio por los militares.
- 39 En este punto es necesario hacer notar que en esta investigación no se utilizó ningún registro sistemático de los medios radiales y televisivos. El método recogió únicamente la información de medios escritos, que es lo que se trata más adelante como elementos observables del comportamiento de los medios de comunicación en los conflictos en la tabla 3.F y los gráficos 3.B y 3.C. El supuesto subyacente es que el posicionamiento mayoritario de la prensa es representativo del de las emisoras de radio y los canales de televisión. Las entrevistas sostenidas durante la investigación y otros registros consultados sugieren que dicho supuesto se ajusta a la realidad, al menos en los conflictos críticos para las conclusiones del estudio, especialmente el “Buserato”.
- 40 Tampoco se obtuvo resultados favorables en un conflicto desarrollado en el año 2000 en el que los transportistas se oponían a la propuesta municipal (respaldada por la prensa) de reducir la vida útil permitida a los buses de transporte público en Quito de 20 a 15 años para cumplir con normas internacionales. Sin embargo, esto sucedió porque el conflicto coincidió con el cambio de administración municipal, y los nuevos funcionarios del cabildo decidieron no seguir adelante con este planteamiento.
- 41 Esto no quiere decir que aquí se asuma que la “opinión pública” es igual a la “opinión publicada”, sino mas bien que la segunda es un buen indicador de la primera, ya sea porque la refleja o porque influye significativamente en ella.
- 42 Los artículos de opinión son un buen indicador del interés de la prensa en un tema en la medida en la que los articulistas incluyen en ellos únicamente los asuntos en los que consideran que es necesario formular opiniones adicionales, o en otras palabras, ir más allá de la mera tarea de presentar la información.

- 43 Estas variables están presentadas en términos de pares de actores. Es evidente que, en la práctica, las interrelaciones y los conflictos son mucho más complejos, y como afirma Teodoro Bustamante, no son siempre reductibles a sistemas de oposiciones binarias de este tipo (Bustamante 1995: 226). No obstante, durante la investigación se encontró que frecuentemente los propios actores perciben sus relaciones conflictivas en estos términos, diferenciando sus conflictos con cada uno de los otros actores.

CAPÍTULO IV

REGULARIDADES Y TRANSFORMACIONES DE LOS CONFLICTOS DEL TRANSPORTE URBANO EN QUITO

En el capítulo anterior analizamos por separado la actuación de los actores en los conflictos estudiados, sus estrategias, sus tácticas, y los resultados que obtuvieron. En este capítulo se mira a los conflictos como un todo: sus características regulares y las transformaciones que han sufrido desde la aparición de la Municipalidad de Quito como figura de autoridad. Se analiza en cada sección una dimensión distinta de los conflictos, incluyendo los principales temas discutidos; la estacionalidad de las confrontaciones; las combinaciones de estrategias y formas de enfocar los resultados de los conflictos; su escalamiento; las características de los desenlaces; y la relación entre duración, escalamiento, y el daño causado por los conflictos. Como corolario se propone una reflexión en torno a los resultados expuestos en el capítulo, enfocada en la relación entre los conflictos del transporte en Quito y el problema de la gobernabilidad democrática.

Principales temas de conflicto

Empecemos analizando una variable en la que los conflictos nacionales y locales muestran una marcada diferencia: los temas abordados durante las confrontaciones. La tabla 4.A presenta un recuento de la frecuencia con la que cada tema ha sido tratado.

Tabla 4
A Principales temas abordados en los conflictos

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Total de conflictos registrados	13	100%	13	100%	7	100%	16	100%	20	100%	29	100%
Tarifas del servicio	13	100%	9	69%	0	0%	2	13%	13	65%	11	38%
Subsidio del transporte	11	85%	1	8%	0	0%	0	0%	11	55%	1	3%
Precio de los combustibles	7	54%	6	46%	0	0%	0	0%	7	35%	6	21%
Otros beneficios no tarifarios	2	15%	6	46%	2	29%	1	6%	4	20%	7	24%
Trato a los usuarios	1	8%	4	31%	2	29%	4	25%	3	15%	8	28%
Competencias	1	8%	2	15%	3	43%	5	31%	4	20%	7	24%
Controles ambientales	1	8%	1	8%	4	57%	3	19%	5	25%	4	14%
Vida útil	0	0%	2	15%	2	29%	4	25%	2	10%	6	21%
Proyecto municipal de transporte	0	0%	0	0%	5	71%	6	38%	5	25%	6	21%

* Etapa 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapa 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.
FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

Lo primero que salta a la vista es que existen temas netamente “nacionales” y temas netamente “locales”, en el sentido de que surgen con mucha mayor frecuencia en un ámbito que en otro. Entre los temas de los conflictos “nacionales” se incluyen las tarifas, el subsidio del servicio, y el precio de los combustibles. En el ámbito local, por otro lado, se han tenido controversias sobre las competencias de las distintas instituciones públicas en relación al servicio, los controles ambientales, la vida útil de los buses, y los cambios provocados por los proyectos municipales de transporte masivo. Los únicos temas que han surgido con similar frecuencia tanto local como nacionalmente son el del trato a los usuarios, y el requerimiento de los transportistas de distintos beneficios no tarifarios.

Una segunda constatación importante es que en gran parte de los temas la frecuencia varía entre el período previo al “Buserato” y el período posterior. Analicemos con algo más de detenimiento cada caso empezando por los conflictos relacionados con las tarifas del servicio, que ha sido por mucho el tema más recurrente en los conflictos estudiados. Como se aprecia en la tabla 4.A se trata de un asunto discutido sobre todo en el ámbito nacional¹. Estos conflictos han seguido patrones bastante regulares. Al inicio de cada año y/o cuando

las autoridades nacionales han tomado medidas de ajuste económico, los transportistas han solicitado incrementos tarifarios. Luego de procesos de negociaciones y “estudios técnicos” encargados a comisiones *ad-hoc* se ha pospuesto, negado, o aprobado los incrementos (Arias 1991: 58). En los dos primeros casos, los transportistas han utilizado medidas de presión (generalmente la paralización del servicio) logrando muy frecuentemente obtener decisiones favorables. Cuando los incrementos se han realizado, normalmente han sido seguidos de protestas de estudiantes, trabajadores, u otros grupos organizados. En este contexto, resulta bastante decidor el hecho de que la frecuencia relativa con la que el tema de las tarifas ha surgido en la época posterior al “Buserato” sea notablemente menor que en la etapa previa. Ahora bien, si se examinan los conflictos con más detenimiento, resulta evidente que esta tendencia se concreta solo a partir del año 2002. Y las causas para este cambio se hacen bastante evidentes: los menores niveles de inflación y devaluación que siguieron a la dolarización de la economía ecuatoriana en el año 2000 permitieron a los transportistas estabilizar sus márgenes de utilidad. Además, se hicieron menos frecuentes las medidas de ajuste económico y específicamente el incremento del precio de los combustibles, lo que también abonó a la mejora de la economía de los propietarios de buses de servicio urbano. Por esta misma razón se redujo también la frecuencia de los conflictos en torno a los precios de los combustibles y, en un grado mucho mayor, la frecuencia de los conflictos sobre el pago o el monto del subsidio del transporte.

En el ámbito local, por otra parte, los temas que en un principio fueron los más recurrentes por lo general han perdido espacio en la etapa posterior al trolebús. Tal es el caso de las controversias por los controles ambientales y por la vida útil de los vehículos; que pasaron de 57% a 19%, y de 29% a 25% respectivamente². También es el caso del tema de los proyectos municipales de transporte y, más específicamente, los cambios en el ordenamiento del servicio derivados de dichos proyectos. Mientras que el tema estuvo presente en 71% de los conflictos hasta el “Buserato”, en la etapa posterior solo surgió en 38% de los casos. Esto último se explica porque el símbolo del cambio en el transporte urbano en Quito (y la consecuente pérdida de poder de los transportistas) fue precisamente el proyecto Trolebús, que se

construyó en los años 1994 y 1995, y cuya última etapa fue inaugurada solo luego de la derrota de los transportistas en el conflicto de marzo de 1996. El éxito de este proyecto provocó algunos cambios de carácter estructural, por lo que las condiciones que tuvieron que enfrentar las posteriores administraciones municipales al construir proyectos similares como la Ecovía o el Metrobús, fueron totalmente distintas a las que tuvo que hacer frente la administración de Jamil Mahuad en el caso del “Trole”. En 1996 existía una inmensa cantidad de autobuses mayores de 20 años y éstos tenían el control de las rutas críticas (producto de los años en los que se había dejado acumular los problemas del transporte público sin darles solución). Además estaban controladas por dirigentes cuyo poder estaba muy ligado a este *status quo*, por lo que eran sumamente resistentes al cambio, y además contaban con aliados en los organismos nacionales de control. Después de esa fecha fueron gradualmente ganando espacio (al menos en Quito) nuevos dirigentes de los transportistas que trajeron consigo conceptos empresariales. También la posición de la municipalidad como autoridad en el tránsito y el transporte terrestre en Quito se fortaleció, otorgando al alcalde un poder de negociación con los transportistas que nunca antes había tenido. Esto a su vez tuvo un impacto en la reducción de la frecuencia de los conflictos relacionados con la distribución de las competencias del transporte urbano entre las distintas instituciones reguladoras.

Ahora bien, para comprender el hecho de que temas como los proyectos municipales, los controles ambientales y la vida útil hayan surgido menos frecuentemente en los conflictos locales posteriores al “Buserato”, también es necesario recordar que las administraciones municipales posteriores a la de Mahuad fueron menos enérgicas en sus enfrentamientos con los transportistas. La administración de Roque Sevilla, debido a los costos políticos de la crisis de 1999, mostró mucha más flexibilidad en la aplicación de normas y disposiciones a las que los gremios del transporte se oponían. Paco Moncayo por su parte, aún desde antes de su posesión, declaró que los transportistas debían verlo como un “alcalde amigo” que buscaría soluciones “a través del diálogo, sin satanizar a nadie”.

Refirámonos por último a un par de temas que tienen como seña particular el haber surgido en varias ocasiones tanto en los conflictos nacionales como en los locales. El primero de ellos es la concesión a los

transportistas de beneficios no tarifarios distintos al subsidio del transporte o la ampliación de la vida útil³. En este caso, es interesante notar que mientras en el ámbito nacional el tema se volvió más recurrente después del “Buserato”, en el ámbito local sucedió precisamente lo contrario. Lo dicho sugiere que mientras en el primer caso se fortaleció la tendencia de los gremios a “respaldar” sus negocios con prebendas estatales, en el segundo caso dicha tendencia perdió impulso.

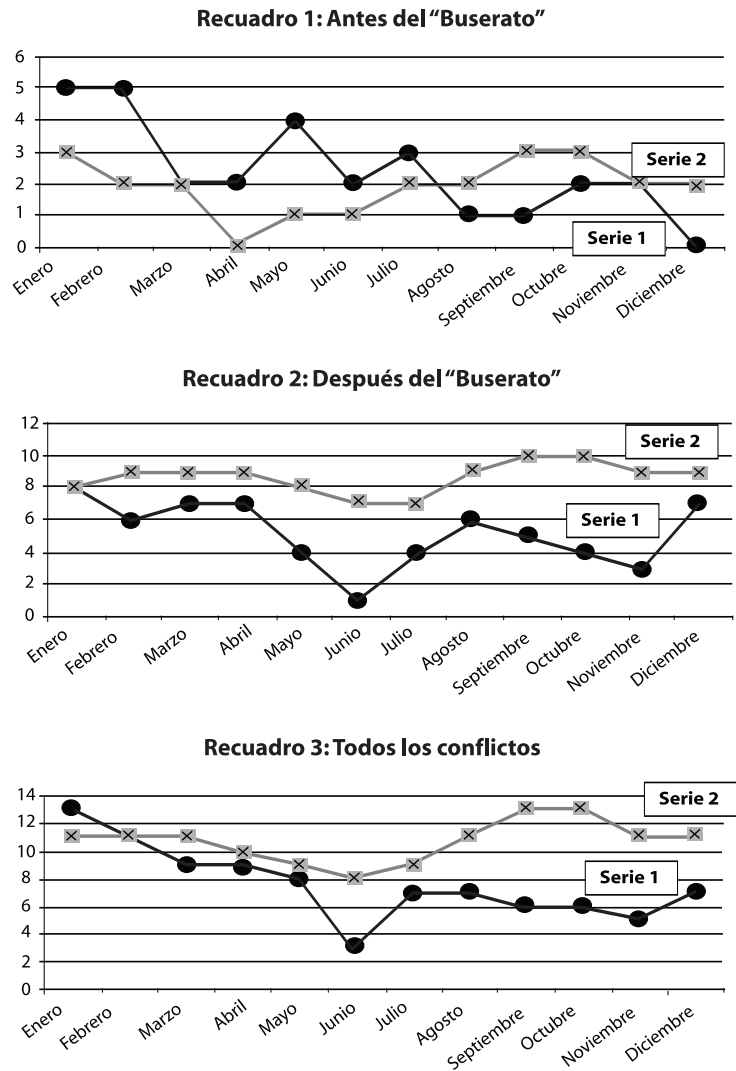
Un segundo tema es el del trato brindado a los usuarios del servicio de transporte urbano. Por lo general este asunto no estaba presente en los conflictos nacionales. En el ámbito local, con la entrada en escena de la municipalidad, la cuestión pasó a ocupar un lugar central. Las nuevas regulaciones y los proyectos de transporte tenían como propósito explícito precisamente el brindar a los usuarios un servicio de calidad que los transportistas tradicionales no habían sido capaces de proveer. Lo interesante es que la experiencia de Quito mostró que mejoras de este tipo eran posibles en plazos relativamente cortos, e influyó para que en los conflictos nacionales se hable más frecuentemente de la necesidad de mejorar el trato a los usuarios.

En resumen, los patrones observados en esta sección nos muestran unas primeras diferencias importantes entre los conflictos locales y los nacionales. Tanto los temas tratados, como su frecuencia relativa difieren. Sin embargo, necesitamos analizar otras dimensiones y características de los conflictos para hacernos una idea más clara del alcance de estas diferencias y de sus implicaciones para los fines de esta investigación.

Estacionalidad de los conflictos

Se considera que existe “estacionalidad” en un fenómeno cuando éste, de forma regular, se presenta en ciertas épocas del año más intensamente que en otras. Para constatar si existe algún tipo de estacionalidad en los conflictos del transporte en Quito, se ha hecho un recuento de cuántos conflictos han tenido lugar en cada mes del año, según el proceso descrito en el Anexo 2. Los resultados se presentan en el Gráfico 4.A.

Gráfico 4.A
Estacionalidad de los conflictos del transporte en Quito



Serie 1: Conflictos Nacionales.
Serie 2: Conflictos Locales.

FUENTES: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com, y entrevistas a informantes clave.
Elaborado por el autor.

En primer lugar, se muestran los conflictos anteriores a marzo de 1996. En esta época los conflictos nacionales mostraron ser más frecuentes a inicios de año, y esta frecuencia fue disminuyendo en los meses posteriores. Por su parte los conflictos locales fueron ligeramente más frecuentes en los meses de enero, septiembre y octubre, pero la tendencia es muy poco marcada como para hablar de estacionalidad. En la etapa posterior al “Buserato” las diferencias son mucho más claras. En los conflictos nacionales el inicio de cada año vuelve a ser la etapa más conflictiva, mientras que a mitad de año el número de conflictos es notablemente menor. En el ámbito local, por otro lado, no se observan diferencias mayores entre épocas del año: en cada mes se presentaron entre 7 y 10 conflictos.

Las tendencias son las mismas si se miran todos los conflictos de los 15 años analizados. Los conflictos locales han sido ligeramente más frecuentes los meses de septiembre y octubre (coincidiendo con el inicio del período regular de clases en Quito) pero sin que la diferencia sea muy notable. Mientras tanto, en los conflictos nacionales existen claramente épocas del año altamente conflictivas (una parte de diciembre, pero especialmente enero y febrero) y épocas del año con bajos niveles de conflicto (siendo la cima el mes de junio). Estas tendencias tienen que ver con el hecho de que tradicionalmente el inicio de cada año ha sido la época en la que las autoridades han anunciado las recurrentes medidas de ajuste económico; y los transportistas han buscado incrementos en las tarifas u otras medidas compensatorias.

En suma, mientras en los conflictos nacionales se registra una marcada estacionalidad, lo mismo no se cumple en el caso de los conflictos locales. Esto abona a la idea de que se trata de dos tipos de conflictos que siguen lógicas y patrones sumamente distintos. Además, parece sugerir que los conflictos del ámbito local han sido en buena medida menos sensibles a algunas condiciones “estructurales” del país (políticas y macroeconómicas) que los conflictos del ámbito nacional. De ser así, podría sospecharse que existen algunas condiciones de gobernabilidad distintas entre uno y otro tipo de conflicto. Sobre este tema se discute con detenimiento más adelante.

Estrategias y formas de enfocar el resultado del conflicto

En el capítulo III analizamos algunas características del comportamiento de cada actor en los conflictos, incluyendo las estratégicas básicas que utilizaron: contender, ceder, resolver o evitar el conflicto. Otra fue la forma de enfocar el resultado del conflicto: si se concentraban prioritariamente en las ganancias potenciales (enfoque positivo) o si lo hacían en las pérdidas potenciales (enfoque negativo). Ahora bien, un asunto que no hemos abordado aún son las posibles combinaciones de estrategias y enfoques. Un conflicto en el que las dos partes adoptan la estrategia de contender, por ejemplo, tiene características muy distintas a las de un conflicto en la que mientras una parte decide contender, la otra opta por la cesión. Asimismo existen varias combinaciones posibles de las formas de enfocar el resultado del conflicto. El análisis de estas variables puede darnos información útil sobre la naturaleza de los distintos tipos de conflicto.

En la tabla 4.B se ha intentado sistematizar las combinaciones de estrategias y enfoques del conflicto más frecuentes. Se ha tomado como referencia el comportamiento de los dos principales actores confrontados en cada conflicto (por lo general, los transportistas o los usuarios contra el gobierno nacional o local). Para cada conflicto se ha registrado como pares ordenados las estrategias de cada uno de estos actores. Lo mismo se ha hecho con los enfoques utilizados. En cada conflicto puede haber más de una combinación en cada tema, en tanto los actores pueden cambiar su estrategia o su enfoque durante la confrontación. Además, los pares de estrategias y de enfoques tienen entre sí varias combinaciones posibles. En la última sección de la tabla se ha buscado sistematizar las más frecuentes en cada tipo de conflicto.

Miremos primero el caso de los conflictos nacionales. En éstos han existido tres combinaciones de estrategias importantes. En primer lugar están los conflictos donde, durante al menos una parte del conflicto, ambas partes optaron por contender (combinación “A” en la tabla 4.B). Esto se hizo más frecuente luego de los eventos de marzo de 1996. En segundo lugar destacan los conflictos en los que, mientras una parte optó por contender, la otra optó por resolver (combinación “B”). Esta situación, por otro lado, se hizo menos frecuente luego del “Buserato”. Ambas tendencias tienen que ver con el hecho de que,

especialmente en los meses y años inmediatos posteriores a marzo de 1996, la imagen de los transportistas se vio malograda, y el costo político para el gobierno de mostrarse conciliador con estos gremios se volvió más alto. Así, las autoridades nacionales se hicieron más renuentes a optar por una estrategia de “resolver el conflicto”, y se recurrieron más a una estrategia contenciosa. En tercer lugar, de manera constante a lo largo de todo el período estudiado, se han presentado conflictos en los que en algún momento las dos partes han asumido la estrategia de resolver (combinación “C”). Esto es consistente con la antes descrita relación entre los transportistas y el gobierno nacional, que fluctúa entre las confrontaciones y las alianzas coyunturales. Con frecuencia ambas partes han buscado activamente soluciones negociadas, aún en conflictos en los que antes habían optado por estrategias contenciosas⁴.

Un segundo rasgo notable de los conflictos nacionales está en que, tanto antes como después del “Buserato”, la combinación más frecuente de formas de enfocar el resultado del conflicto ha sido aquella en la que, mientras una parte utiliza un enfoque positivo, la otra utiliza uno negativo (combinación “Y” en la tabla 4.B). En este caso han sido los gremios del transporte quienes más frecuentemente han usado enfoques “positivos”, centrando sus esfuerzos en los beneficios y concesiones que podían obtener de las autoridades. Estas últimas, por su parte, han priorizado la minimización del costo político de las decisiones que tomadas, tanto en los casos en los que han cedido a las presiones de los transportistas, como en los que no lo han hecho⁵. Vale la pena hacer notar además que, como se muestra en la tercera sección de la tabla 4.B, esta combinación de enfoques coincide principalmente con los conflictos en los que se ha utilizado la estrategia de contender, ya sea por una o por ambas partes involucradas; especialmente en los casos de la combinación de estrategias “A” (contender y contender) y de la combinación “B” (Contender y Resolver). Esto, como se discute más adelante, es relevante en el análisis de los daños causados por los conflictos.

Refirámonos ahora a los conflictos locales. En éstos han existido dos combinaciones de estrategias predominantes: aquella en la que las dos partes optan por contender (combinación “A”) y aquella en la que ambas optan por una estrategia de resolución del conflicto (combinación “C”). Lo interesante es que, mientras el primer caso se

hizo menos frecuente en la etapa posterior al buserato, con el segundo caso ocurrió precisamente lo contrario. Esto nos permite hablar de dos momentos claramente diferenciados. En el primero, tanto los transportistas como la municipalidad buscaron imponer sus propias aspiraciones a toda costa. En el segundo, cuando el poder de regulación del servicio se consolidó en manos del Municipio de Quito, comenzaron a ser más frecuentes los conflictos en los que ambas partes se involucraron conjuntamente en la búsqueda de soluciones que tomen en consideración los intereses de las distintas partes involucradas.

En relación con las formas de enfocar los resultados de los conflictos, la combinación más frecuente fue aquella en la que una parte utilizó un enfoque positivo mientras que la otra usó uno negativo (combinación “Y”). Hay que notar que, si bien hasta el “Buserato” quien más adoptó el enfoque positivo fue la municipalidad mientras que los transportistas adoptaron el enfoque negativo; después de esta fecha los roles se invirtieron. Esto porque, mientras en la primera etapa el objetivo del Municipio de Quito era adquirir las competencias del transporte público e implementar proyectos de mejora, y el de los transportistas el mantener sus privilegios; en la segunda etapa los funcionarios municipales buscaban más bien mantener sus nuevas competencias y los logros alcanzados, mientras que los gremios del transporte intentaban recuperar algo de su antiguo poder. Esta combinación de enfoques también estuvo muy frecuentemente asociada con la combinación de estrategias “A” (contender y contender).

Se han encontrado pues algunas claras diferencias entre los conflictos locales y nacionales en cuanto a las combinaciones de estrategias y enfoques observadas. En lo que se refiere a las estrategias, los conflictos en los que ambas partes optaron por contender se hicieron, luego del “Buserato”, más frecuentes en los conflictos nacionales, y menos frecuentes en los locales. Por otro lado, mientras en el primer tipo de conflictos fueron constantes los casos en que los dos principales involucrados buscaban “resolver” el problema, en el ámbito local esto no se presentó sino hasta luego de que la municipalidad hubo consolidado su poder de coacción sobre el servicio. En cuanto a las combinaciones de enfoques, mientras que en los conflictos nacionales el gobierno siempre tendió a asumir el

Tabla 4.B
Combinaciones de estrategias y formas
de enfocar el resultado del conflicto

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Total de conflictos registrados	13	100%	13	100%	7	100%	16	100%	20	100%	29	100%
Combinaciones de estrategias												
A. Contender y Contender	6	46%	8	62%	7	100%	12	75%	13	65%	20	69%
B. Contender y Resolver	7	54%	5	38%	0	0%	3	19%	7	35%	8	28%
C. Resolver y Resolver	5	38%	5	38%	1	14%	7	44%	6	30%	12	41%
Combinaciones de formas de enfocar el resultado del conflicto												
X. Positivo y Positivo	3	23%	3	23%	1	14%	5	31%	4	20%	8	28%
Y. Positivo y Negativo	11	85%	11	85%	5	71%	14	88%	16	80%	25	86%
Z. Negativo y Negativo	3	23%	3	23%	1	14%	5	31%	4	20%	8	28%
Combinaciones de estrategias y de formas de enfocar el resultado del conflicto más frecuentes												
A + X	0	0%	2	15%	1	14%	1	6%	1	5%	3	10%
A + Y	6	46%	5	38%	5	71%	12	75%	11	55%	17	59%
A + Z	0	0%	2	15%	1	14%	3	19%	1	5%	5	17%
B + X	2	15%	0	0%	0	0%	1	6%	2	10%	1	3%
B + Y	5	38%	4	31%	0	0%	2	13%	5	25%	6	21%
B + Z	2	15%	2	15%	0	0%	0	0%	2	10%	2	7%
C + X	0	0%	2	15%	1	14%	3	19%	1	5%	5	17%
C + Y	1	8%	3	23%	0	0%	4	25%	1	5%	7	24%

* Etapa 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapa 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.
FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

enfoque “negativo”, en los conflictos locales la municipalidad utilizó principalmente el enfoque “positivo” hasta marzo de 1996 para, solo luego de lograr un cambio en las correlaciones de poderes, recurrir al enfoque “negativo”. En definitiva, en los conflictos del ámbito local hay más señales que sugieren cambios estructurales que en los del ámbito nacional.

Escalamiento de los conflictos

Rubin, Pruitt y Kim plantean que el escalamiento puede ser entendido como la situación en la que uno de los participantes del conflicto utiliza tácticas más pesadas cada vez, o como el incremento

en la intensidad del conflicto como un todo (Rubin, Pruitt y Kim 1994: 69). A medida que los conflictos escalan, suelen atravesar al menos cinco transformaciones progresivas (Ibíd.: 70-71), a saber:

- Las tácticas menos fuertes, si no resultan efectivas, suelen dar paso a aquellas de mayor peso.
- Existe una tendencia a que los temas en disputa se incrementen, y a que ambas partes se vean absorbidas por la lucha y que comprometan recursos adicionales a la misma en un esfuerzo por prevalecer.
- Temas de conflicto específicos tienden a dar paso a temas generales, relacionados con otras dimensiones de la relación de las partes en conflicto.
- Usualmente los conflictos inician con una parte buscando alcanzar resultados que le sean beneficiosos sin importarle los resultados de la otra. En la medida en la que el conflicto escala, el objetivo de las partes se enfoca cada vez más en la derrota de la otra, y finalmente se vuelve el de hacer daño a sus contendores.
- Por último, los conflictos que en sus inicios involucran a pocos actores conforme escalan suelen incorporar a un mayor número de éstos.

El método de la presente investigación solo permite dar cuenta de dos de estas transformaciones: Los cambios en el número de actores involucrados y los cambios en el número de temas discutidos en cada conflicto. En la tabla 4.C se muestra cuántos actores y cuántos temas en promedio se presentaron en los conflictos, tanto del ámbito nacional como del ámbito local⁶. Se presenta además un recuento de cómo estos indicadores han variado entre distintas etapas del conflicto.

Una primera mirada a los valores promedio de cada etapa nos permite detectar ya algunas diferencias importantes entre los conflictos nacionales y los locales. En el primer caso, el número medio de actores se incrementó ligeramente en la etapa posterior al “Buserato”, mientras que el número medio de temas discutidos se mantuvo sin cambios. En el segundo caso, los altos valores medios tanto de actores como de temas discutidos que existían en la etapa previa a marzo de 1996 se redujeron notablemente después de esa fecha. Si aceptáramos éstos como indicadores aproximados de escalamiento, las cifras sugerirían

que a lo largo del período estudiado los niveles de escalamiento de los conflictos nacionales se mantuvieron más o menos estables, mientras que en el ámbito local existieron conflictos muy escalados hasta marzo de 1996, pero posteriormente los niveles de escalamiento disminuyeron en buena medida.

La segunda y la tercera sección de la tabla 4.C nos muestran otras características del escalamiento en los distintos tipos de conflicto. Aquí se ha enfocado los cambios dentro de cada uno de los conflictos, dividiendo cada conflicto en tres “etapas”: su inicio, su desarrollo y su desenlace (para las definiciones de cada etapa ver Anexo 2). Se ha registrado entonces cómo han cambiado el número de actores y de temas discutidos entre cada una de estas etapas de un mismo conflicto, identificando 6 “modelos” (tipos) de cambio, y registrando la frecuencia con la que ocurrieron cada uno de estos modelos.

En el caso de los conflictos nacionales lo más frecuente ha sido que, tanto el número de actores involucrados como el número de temas discutidos, crezcan entre la etapa de inicio y la etapa de desarrollo del conflicto, y vuelvan a reducirse en la etapa de desenlace del conflicto. Puesto de otra forma, las confrontaciones (que en su mayoría han sido entre los transportistas y las autoridades del gobierno nacional) parecen tener una tendencia inicial a escalar, y una tendencia posterior a “desescalar” previa la definición del resultado.

En el caso de los conflictos locales este es también el patrón más recurrente. Sin embargo también han tenido una frecuencia importante (especialmente en la etapa previa al buserato) los conflictos en los que, luego de que el número de actores incrementó, éste se mantuvo constante; y aquellos en donde el número de temas discutidos no cambió en todo el conflicto. Esto podría sugerir que, a diferencia del ámbito nacional, en varias confrontaciones locales no existieron “desescalamientos” previos al desenlace. Esto se relaciona con el hecho que en el “Buserato” y otras ocasiones los resultados no fueron negociados sino impuestos por las autoridades municipales.

Tabla 4.C
Número de actores involucrados y de temas discutidos

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Total de conflictos registrados	13	100%	13	100%	7	100%	16	100%	20	100%	29	100%
Actores involucrados y temas discutidos												
Promedio de número de actores involucrados	6,0		8,0		9,1		5,5		7,1		6,7	
Promedio de número de temas discutidos	3,7		3,7		3,4		2,5		3,6		3,0	
Número de actores involucrados conforme se desarrolla el conflicto												
Crece y vuelve a bajar	8	62%	8	62%	3	43%	7	44%	11	55%	15	52%
Crece y se mantiene alto	1	8%	0	0%	2	29%	2	13%	3	15%	2	7%
Crece y vuelve a subir	0	0%	2	15%	0	0%	1	6%	0	0%	3	10%
Se mantiene constante	0	0%	1	8%	0	0%	2	13%	0	0%	3	10%
Se mantiene y luego baja	2	15%	2	15%	1	14%	1	6%	3	15%	3	10%
Baja y se mantiene bajo	2	15%	0	0%	0	0%	1	6%	2	10%	1	3%
Número de temas discutidos conforme se desarrolla el conflicto												
Crece y vuelve a bajar	3	23%	6	46%	3	43%	9	56%	6	30%	15	52%
Crece y se mantiene alto	1	8%	0	0%	1	14%	1	6%	2	10%	1	3%
Crece y vuelve a subir	2	15%	0	0%	0	0%	1	6%	2	10%	1	3%
Se mantiene constante	1	8%	2	15%	2	29%	2	13%	3	15%	4	14%
Se mantiene y luego baja	1	8%	0	0%	1	14%	0	0%	2	10%	0	0%
Baja y se mantiene bajo	4	31%	2	15%	0	0%	2	13%	4	20%	4	14%

* Etapa 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapa 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.
FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

Sobre las condiciones que influyen en los conflictos
y su escalamiento

Pablo Ortiz y Anamaría Varea, coincidiendo con otros autores, han señalado que ciertos conflictos coyunturales son reiterativos y frecuentes debido a que responden a un conflicto estructural, y que mientras éste último se mantenga, los conflictos coyunturales seguirán surgiendo de manera recurrente (Ortiz y Varea 1995: 99). En este sentido, y considerando las observaciones descritas en la sección anterior, cabe preguntarse qué elementos del contexto han estado generalmente asociados con el surgimiento de los conflictos del transporte urbano en Quito y con su escalamiento. Ahora bien, la recopilación sistemática de información sobre acontecimientos y

condiciones sociales, políticas y económicas del país y de la ciudad que pudiesen haber influido en los conflictos del transporte público es una tarea que sale del alcance de la presente investigación. En consecuencia, no se cuenta como en los casos anteriores con información cuantitativa que permita establecer comparaciones objetivas entre distintos patrones y tendencias. Sin embargo, la información cualitativa obtenida nos brinda elementos suficientes como para identificar algunos de los principales elementos del contexto que han afectado los conflictos y su escalamiento.

Habrá que distinguir en primer lugar entre acontecimientos aislados y condiciones permanentes del contexto en el que han surgido las confrontaciones. En cuanto al primer caso, han existido tres tipos de eventos que han estado asociados con “desescalamientos” o supresión de uno o varios conflictos. El primero fue la guerra no declarada entre el Ecuador y el Perú en 1995. En esta ocasión el gobierno nacional hizo un llamado a la unidad interna del país, y todos los conflictos relacionados con el transporte público que entonces se estaban desarrollando (tanto en el ámbito nacional como en el local) fueron interrumpidos.

Un segundo caso en esta misma línea ha sido el de los procesos electorales. Efectivamente, los conflictos nacionales y locales que han coincidido con épocas de elecciones han experimentado un notable “desescalamiento” durante las semanas anteriores a los sufragios. Por lo general han sido los transportistas quienes han reducido el vigor de sus tácticas contenciosas, ante la perspectiva de conseguir un trato más favorable a sus intereses de parte de las nuevas autoridades electas. Cuando estas expectativas no fueron satisfechas, los conflictos volvieron a escalar a niveles aún mayores a los iniciales.

El tercer caso es el que ha tenido un efecto más duradero en la reducción de la frecuencia y de los niveles de escalamiento de los conflictos, especialmente los nacionales. Se trata de la dolarización de la economía, que si bien fue declarada en enero del 2000, mostró sus efectos en los principales indicadores macroeconómicos especialmente a partir del año 2001. Como ya se ha discutido en páginas anteriores, la reducción de las tasas de inflación y la adopción de la divisa estadounidense como moneda de uso corriente estabilizó tanto los ingresos como los costos operativos de los empresarios del transporte. Esto les garantizó márgenes razonables de utilidad, que no se vieron

afectados como antes por medidas de ajuste económico. Así, los conflictos relacionados con las tarifas del transporte público y con los precios de los combustibles fueron cada vez menos frecuentes y menos intensos.

Más allá de los acontecimientos puntuales, conforme lo han señalado varios autores, existen un conjunto de condiciones que varían entre una sociedad y otra y que favorecen o desalientan el surgimiento de los conflictos y su escalamiento. Y una de estas condiciones, que resulta especialmente relevante en el caso del Ecuador, es la existencia de normas e instituciones que limiten el conflicto. Rubin, Pruitt y Kim han planteado que las normas de una comunidad usualmente contribuyen a que existan niveles moderados de escalamiento en los conflictos al prohibir el uso de tácticas contenciosas duras y disponer formas estándar de tratar las controversias (Rubin, Pruitt y Kim, 1994: 132). Cuando las mismas son débiles y cambiantes, el conflicto suele presentarse de manera más frecuente y tienden a escalar con mayor facilidad (Ibíd.: 19-20). Por el contrario, cuando existe un consenso sobre la legitimidad de las normas, suelen haber menos conflictos y los que se presentan tienen niveles moderados de escalamiento⁷ (Ibíd.: 21-22). Además, es fundamental la existencia de instituciones que contribuyan de manera efectiva a la resolución pacífica de conflictos. En ausencia de instancias independientes y legítimas que cumplan esta función, las personas frecuentemente optan por “hacer justicia por mano propia”, lo que implica el uso de tácticas contenciosas para tratar de imponer por la fuerza las propias aspiraciones (Ibíd.: 133).

En los conflictos del transporte público aquí estudiados se ha mostrado que las leyes, códigos y reglamentos, en donde están teóricamente plasmadas las normas básicas de interacción que rigen en la sociedad, han jugado un rol poco relevante como mecanismos de tratamiento de controversias. Ni siquiera han sido un argumento utilizado por los actores para legitimar sus posiciones y aspiraciones, sino solo en muy pocos casos. Por lo general las partes en conflicto apelaron mas bien a justificativos de tipo económico o técnico; o argumentaron actuar en defensa del bien común. El “Buserato” demostró además que en situaciones en las que están en juego el poder y los privilegios de los grupos favorecidos por el *statu quo*, se pueden pasar por alto incluso las normas más básicas de convivencia pacífica. En palabras de Ernesto Albán Gómez:

Los transportistas, aun si sus pretensiones hubieren sido justificadas, reaccionaron en una forma absolutamente condenable, casi irracional. Acudir a las medidas de fuerza, a la violencia contra la ciudad y contra todos, como argumento para imponer un punto de vista, es vulnerar los principios más elementales de la convivencia. Lo cual revela que los transportistas, como muchos otros sectores gremiales, han perdido totalmente la brújula sobre los mecanismos que deben emplearse para formular una reclamación en una sociedad democrática y civilizada (Albán 1996).

La falta de legitimidad de las normas vigentes no solo hace más posible el surgimiento de los conflictos y su escalamiento, sino que también perjudica la consolidación del sistema democrático. Como lo ha señalado Felipe Burbano de Lara “la mayor o menor institucionalización de la democracia dependerá del grado de reconocimiento de las ‘reglas constitutivas’ del juego político por parte de los diferentes actores” (Burbano de Lara 1998: 7). En tal sentido, es posible interpretar la crisis de gobernabilidad en un sistema democrático como un “profundo desfase” entre las normas que rigen la acción política y las prácticas de los actores. Si las normas son puestas en entredicho por la acción de las personas, su legitimidad se ve erosionada (Ibíd.: 8).

Por lo general, entre la institucionalidad de una norma y las prácticas políticas de los actores que conforman la sociedad siempre existe un “desfase creador de tensión y conflicto”, que es precisamente lo que en el sistema democrático da pie para la renovación, y es requisito indispensable para que las normas se puedan adaptarse a los cambios de la sociedad y mantener su legitimidad (Ibíd.). Sin embargo, en situaciones en las que grupos minoritarios tienen el poder para influir sobre quienes hacen las normas y quienes están a cargo de controlar su cumplimiento, es poco probable que este “desfase” sea utilizado para ajustar las reglas a los intereses de las mayorías. Tal ha sido el caso en los conflictos del transporte público. La influencia desproporcionada de los transportistas en el órgano regulador (que los constituía en la práctica en juez y parte) estaba de hecho consagrada en la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre; y las disposiciones del CNTTT en temas sensibles como la vida útil de los autobuses o las tarifas del servicio en la mayoría de ocasiones servían a los intereses gremiales por sobre los intereses de los usuarios.

El mismo Burbano de Lara ha planteado que el “reconocimiento de las reglas” tiene que ver con la medida en la que dichas reglas permiten la expresión de los intereses legítimos de los distintos actores. Si las reglas privilegian la expresión de los intereses de una parte minoritaria sobre los de la mayoría, entonces hay muy pocas posibilidades de un tratamiento democrático e institucionalizado de los conflictos. Mas bien, como en el caso de los conflictos del transporte público, las leyes dejan de ser instrumentos para resolver las controversias y pasas a ser “armas” de las partes confrontadas; exacerbando y perpetuando la conflictividad:

“La ley no dirime ni encausa los comportamientos. La ley es el destaralado escenario en que se baten los contrarios. El estado de derecho es un campo de batalla. Y los espectadores ya no creen en él. Lo que hace que el país sobreviva, paradójicamente, alimentado por el conflicto, gracias al conflicto, suspendido del conflicto como del último risco, y abajo el abismo (Ponce 2001).

En el caso del transporte urbano en Quito hay que tomar en cuenta una complicación adicional. Luego de la expedición de la Ley del Distrito Metropolitano, comenzaron a surgir divergencias sobre la normas pertinentes en cada tema de conflicto. Los transportistas, cuando las ordenanzas y disposiciones municipales no convenían a sus intereses, plantearon que se seguirían acogiendo a las regulaciones del CNTTT. Este último organismo por su parte cuestionó frecuentemente las competencias de la municipalidad para tomar decisiones como la fijación de la vida útil de los vehículos, argumentando que la norma imperante seguía siendo la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre. La situación se complicó cuando en 1996 el Congreso Nacional no incluyó en las reformas a esta última ley una disposición transitoria, solicitada por el entonces alcalde Mahuad, en la que se reconocía la competencia de la Municipalidad de Quito en la planificación y regulación del tránsito y transporte terrestre en su jurisdicción. Durante un tiempo el disenso sobre las normas del transporte urbano no solo tuvo que ver con la legitimidad de las mismas, sino también con la poca claridad sobre la vigencia de una norma u otra. Solo con el paso del tiempo los actores involucrados aceptaron la supremacía de la Ley del Distrito Metropolitano, y se consolidó la autoridad de la municipalidad sobre el transporte urbano en Quito.

Un aspecto adicional que es necesario considerar al hablar de las condiciones que han afectado el surgimiento de los conflictos y sus niveles de escalamiento es la existencia de ambigüedad en cuanto al poder relativo de las partes en conflicto. Rubin, Pruitt y Kim han planteado que en circunstancias en las que ambas partes concluyen por cuenta propia que son más poderosos que sus contendores, suelen producirse aspiraciones de lado y lado que son incompatibles entre sí y, en consecuencia, confrontaciones (Rubin, Pruitt y Kim 1994: 19). Quiero sugerir que esta ha sido frecuentemente la situación en los conflictos nacionales aquí estudiados. Cuando los pedidos y amenazas de los gremios del transporte solicitando un incremento en las tarifas del servicio o una reducción en los precios de los combustibles no tenían como respuesta favorable del gobierno nacional, las confrontaciones muchas veces escalaban hasta derivar en una “prueba de fuerzas”. Las más frecuentes han sido la paralización del servicio y los bloqueos de vías por parte de los transportistas. En dichos casos estos gremios han demostrado ser más poderosos, y los conflictos han terminado resolviéndose a su favor.

La historia sin embargo fue diferente en el caso de los conflictos locales, y particularmente en el “Buserato”. Los transportistas, confiados en los resultados que tradicionalmente habían obtenido en los conflictos nacionales y sabiendo que contaban con el apoyo del CNTTT y de algunos sectores de la Policía Nacional, juzgaron que la capacidad coercitiva de la municipalidad no sería suficiente como para obligarlos a retirar las unidades que habían superado los 20 años fijados como vida útil. Fue así como buscaron una “prueba de poder” a través de un prolongado bloqueo de las principales calles de Quito. Sin embargo, la estrategia de las autoridades municipales fue más efectiva de lo esperado: con su bien orquestada campaña de comunicación lograron que el Gobierno Nacional movilizara toda su capacidad coercitiva para imponerse a los gremios del transporte, algo que había hecho solo en muy pocas ocasiones en los conflictos nacionales.

En definitiva en los conflictos del ámbito local existieron, en relación a los conflictos del ámbito nacional, *transformaciones significativas en las condiciones que tradicionalmente han influido en el surgimiento de los conflictos y sus niveles de escalamiento*. Y el punto de inflexión, el que determinó el cambio en dichas condiciones, fue el

conflicto de marzo de 1996. En primer lugar se logró imponer una norma que en principio no respondía a los intereses de pequeños grupos de poder sino a los de la mayoría: la Ley del Distrito Metropolitano. Si bien en un principio ésta no fue acatada a cabalidad, con el paso del tiempo ganó legitimidad y fue asumida por los actores involucrados. En segundo lugar se redujo la ambigüedad en cuanto al poder relativo de las distintas partes en conflicto. Quedó claro para los gremios del transporte que la municipalidad no era tan frágil como el Gobierno Nacional, ya que no tenía tantos temas a los que hacer frente ni estaba sometida a tantas presiones políticas como este último. Esto a su vez permitió que el Municipio de Quito se consolide como la autoridad indiscutible en la planificación y regulación del transporte urbano de su jurisdicción. Surgió así una institución independiente y legítima, con las capacidades y la potestad suficientes como para controlar el cumplimiento de las reglas vigentes.

Desenlaces

En el capítulo III se analizó, desde el punto de vista de cada actor, la frecuencia con la que obtuvieron resultados favorables o desfavorables en los conflictos. Se propone ahora echar un vistazo al tipo de desenlaces que tuvieron los conflictos vistos en su conjunto. Para el efecto se ha identificado cuatro tipos principales: los desenlaces negociados, los impuestos por una de las partes a la otra a través de métodos coercitivos, los conflictos en los que la solución ha sido aplazada, y aquellos en los que no ha existido aplazamiento ni se ha encontrado solución alguna. En la tabla 4.D se presentan las frecuencias con las que se han presentado cada uno de estos casos.

Miremos en primer lugar el caso de los conflictos del ámbito nacional. En éstos, por mucho, el tipo de desenlace más frecuente ha sido el negociado. Habrá que añadir que típicamente los beneficiarios de estas “negociaciones” han sido los gremios del transporte, puesto que el gobierno nacional ha terminado cediendo a la mayoría de sus requerimientos. Siendo este el caso, sorprende que los desenlaces “impuestos” por una de las partes aparezcan como relativamente poco frecuentes. Esto se explica porque por lo general en los conflictos en los que existieron altos niveles de escalamiento y tácticas pesadas como paralizaciones del servicio o bloqueos de vías, como se mostró en la

Tabla 4.D
Tipos de desenlaces de los conflictos

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales				Conflictos Locales				Todos los conflictos			
	Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *		Etapa 1 *		Etapa 2 *	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Total de conflictos registrados	13	100%	13	100%	7	100%	16	100%	20	100%	29	100%
Desenlace negociado	10	77%	9	69%	2	29%	2	13%	12	60%	11	38%
Desenlace impuesto	1	8%	2	15%	2	29%	8	50%	3	15%	10	34%
Solución aplazada	1	8%	2	15%	1	14%	3	19%	2	10%	5	17%
Sin solución	1	8%	0	0%	2	29%	3	19%	3	15%	3	10%

* Etapa 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapa 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.

FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

sección 4.4., en los días previos al desenlace existía un “desescalamiento” y se regresaba a la mesa de diálogo para definir los acuerdos finales.

Es importante destacar que esta no es una característica exclusiva de los conflictos del transporte urbano. Según la información recopilada por el “Observatorio del Conflicto” del Centro Andino de Acción Popular, la conflictividad social y política en el Ecuador del último período democrático ha tenido “un nivel relativamente alto de negociación y de resolución”. No obstante, José Sánchez-Parga ha llamado la atención sobre el hecho de que éstos procesos de negociación han sido “muy contingentes”, limitados a los efectos de cada conflicto y a negociar las demandas coyunturales, acabando la “acción o situación conflictiva” pero dejando de lado las “causas o factores más estructurales” (Sánchez-Parga 1995: 98).

Habría que añadir que, en casos como el del transporte público, grupos de poder minoritarios han mostrado tener el poder suficiente como para hacer prevalecer en éstas “negociaciones contingentes” sus intereses particulares por sobre los de la mayoría. En consecuencia, frecuentemente las soluciones negociadas no solo han dejado de lado los “factores estructurales” que subyacen a los conflictos, sino que han contribuido a su profundización y perpetuación. Claudio Creamer en esta misma línea ha sugerido que estos acuerdos coyunturales lo que hacen en la práctica es el aplazar las soluciones a los problemas de fondo, lo que crea condiciones más propensas al surgimiento de

conflictos con altos niveles de escalamiento y menos a la gobernabilidad democrática. En sus palabras:

Mantener una cultura que tiende a aplazar la solución del conflicto público, como en el caso ecuatoriano, debilita las posibilidades de comunicación y relación entre las partes, resta credibilidad y confianza en las instancias públicas; a su vez, la desconfianza genera tensión, y por ende competencia, lo que propenderá a desembocar en enfoques de negociación distributivos, de ‘juegos de suma-cero’; la ganancia de un actor será la pérdida del otro, acuerdos frágiles y coyunturales. En suma, el conflicto diferido no canaliza el conflicto, lo agrava y debilita su proceso de solución, resultando en una erosión de la gobernabilidad. (Creamer 1999: 422).

La historia en los conflictos del ámbito local ha sido otra. En las 7 confrontaciones que surgieron hasta marzo de 1996 no existió ningún tipo de desenlace preponderante: dos fueron negociados, dos impuestos por la municipalidad a los transportistas, dos se interrumpieron sin tener solución por la guerra no declarada entre Ecuador y Perú en enero de 1996, y en una ocasión se aplazó la decisión final. Sin embargo, en la etapa posterior al “Buserato”, se hicieron mucho más frecuentes los conflictos en los que una de las partes impuso sus aspiraciones a la otra, y aquellos en los que simplemente no hubo solución o la solución fue aplazada. En todo caso vale recordar que, como se mostró en el capítulo III, la municipalidad obtuvo en términos relativos muchos más resultados favorables en sus enfrentamientos con los transportistas que el Gobierno Nacional en sus respectivos conflictos, aunque esta tendencia se debilitó a inicios de la década de 2000. Y, más importante aún, algunas de las condiciones estructurales que subyacían a los conflictos (como la falta de regulación efectiva sobre el servicio y la decreciente calidad del mismo) tuvieron transformaciones muy significativas.

Nuevamente se constatan las grandes diferencias que han existido entre los conflictos nacionales y los conflictos locales. Los primeros han estado caracterizados por terminar en “acuerdos” entre el Gobierno Nacional y los transportistas, en los que el primero cedía posiciones frente a los últimos en su aspiración de evitar conflictos mayores que puedan poner en peligro la estabilidad del gobierno; aún cuando estas decisiones perjudicaban los intereses de los usuarios del

servicio. En los segundos ha sido más frecuente que la posición de la municipalidad en defensa de los intereses de los usuarios prevalezca, por lo general en desenlaces impuestos de manera coercitiva. Esta observación trae consigo algunos elementos de análisis a los que volveremos en la reflexión en torno a la “estabilidad” y la gobernabilidad democrática que se presenta más adelante.

Duración, escalamiento, y daño causado por los conflictos

Hasta este punto hemos tomado como principal referente en cada variable analizada su frecuencia, o puesto de otra forma, el número de conflictos en los que se ha presentado. Sin embargo, un mismo fenómeno puede presentarse con diferentes intensidades en un conflicto y en otro. En esta sección se propone un análisis de tres dimensiones que tienen que ver con la intensidad de las confrontaciones: su duración, sus niveles de escalamiento, y el daño que éstas han causado.

La medición de la duración de los conflictos es, en términos metodológicos, la más sencilla. Sin embargo, para los otros dos casos, ha sido necesario construir índices que incorporen distintas variables observadas que puedan servir como indicadores de intensidad. En concreto, en el caso del “índice de escalamiento” aquí utilizado se toma en cuenta el número de actores involucrados, el número de temas discutidos, una valoración de la cantidad de recursos invertidos por los actores (tiempo, dinero, y otros), el espacio que ha recibido en los medios de comunicación escritos, y una valoración del investigador sobre la intensidad global del conflicto. En cuanto al “índice de daño causado por el conflicto”, éste toma en cuenta el número de días de suspensión del servicio, los reportes de otro tipo de incomodidades causadas a los usuarios, el número de detenidos y heridos, las pérdidas económicas sufridas por las instituciones públicas, los transportistas y terceros; los daños físicos a bienes de las partes en conflicto y de terceros, y el grado en el que los involucrados aceptan o no los resultados obtenidos. La definición de cada uno de estos indicadores, así como sus ponderaciones en los índices utilizados, son presentados en el Anexo 2. En la tabla 4.E se muestra un resumen de la duración

promedio de los conflictos y de los índices de escalamiento y daños causados en cada tipo de conflicto y en cada etapa.

Tabla 4.E
Duración, escalamiento y daño causado por los conflictos

Elementos de análisis	Conflictos Nacionales		Conflictos Locales		Todos los conflictos	
	Etapas 1 *	Etapas 2 *	Etapas 1 *	Etapas 2 *	Etapas 1 *	Etapas 2 *
Duración promedio (días)	36	129	73	243	49	192
Índice de escalamiento del conflicto (promedio)**	41 %	51 %	34%	51%	25%	43%
Índice de daño causado por el conflicto (promedio)**	15 %	22 %	19%	17%	14%	17%

* Etapas 1: entre enero de 1990 y marzo de 1996. Etapas 2: entre abril de 1996 y diciembre de 2004.
** En el Anexo 2 se incluyen las definiciones de estos índices.
FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

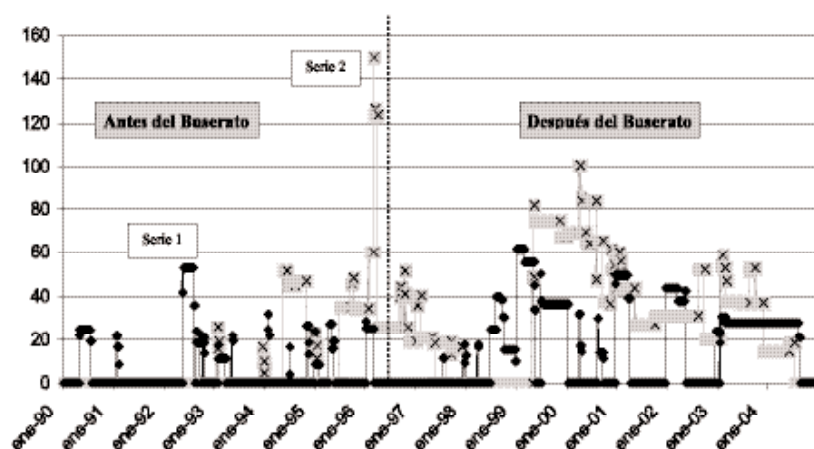
Veamos primero la duración de los conflictos. Por un lado, los conflictos locales han sido en promedio significativamente más largos que los conflictos nacionales. Esto tiene que ver con el tipo de temas discutidos en cada caso: ciertos temas tienden a resolverse más rápido que otros. Por otro lado, en ambos casos la duración promedio de los conflictos se incrementa drásticamente en el período posterior al “Buserato”. Al parecer, las “soluciones” rápidas y “negociadas” de los conflictos se hicieron más difíciles.

Estas tendencias son consistentes con las del índice de escalamiento del conflicto. Tanto en el ámbito nacional como en el local, en la etapa posterior al “Buserato” los conflictos tuvieron en promedio mayores niveles de escalamiento que en la etapa previa. Puesto de otra forma, los conflictos medios no solo se volvieron más largos sino también más intensos. Sin embargo, esto contrasta con los datos del índice de daño causado por el conflicto. Mientras en el ámbito nacional después de marzo de 1996 los conflictos del transporte público causaron en promedio más estragos; en el ámbito local sucedió lo contrario.

¿Cómo pueden entenderse estas diferencias? Para fundamentar una explicación consistente es necesario mirar con mucho más detalle los cambios en la intensidad de los conflictos a lo largo del período estudiado. Con este propósito se ha construido una representación de

la evolución de la intensidad de los conflictos que aparece en el Gráfico 4.B. Aquí se muestra el comportamiento del índice de escalamiento día a día entre el 1 de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 2004, diferenciando entre los conflictos nacionales y los locales. Cuando se ha presentado más de un conflicto al mismo tiempo, los respectivos índices han sido añadidos, y en consecuencia lo que se grafica es un “índice acumulado”. Una descripción más detallada del método utilizado consta en el Anexo 2.

Gráfico 4.B
Escalamiento de los conflictos del transporte en Quito



Serie 1: Conflictos Nacionales.

Serie 2: Conflictos Locales.

FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com.

Elaborado por el autor.

Los patrones que se han logrado plasmar visualmente resultan sumamente relevantes para las preguntas centrales de la presente investigación. Muestran como, sistemáticamente, la conflictividad en torno al transporte público en el ámbito nacional ha sido menos intensa que en el ámbito local. Pero además nos dan elementos para entender el porqué, a pesar de lo dicho, los conflictos locales causaron menos “daño” a la comunidad que los nacionales en el período posterior a marzo de 1996.

Recurramos nuevamente a la noción de “umbrales del conflicto”. En el capítulo I se hizo mención al hecho de que muchos actores han señalado que el conflicto no es disfuncional como tal, sino que existen ciertos límites o “umbrales” (en términos de su escalamiento) más allá de los cuales el conflicto se transforma en violencia, y puede resultar sumamente dañino para la sociedad en su conjunto. Puesto en términos de los indicadores que estamos utilizando, cuando el “índice acumulado” de escalamiento de los conflictos representado en el gráfico 4.B supera cierto nivel los conflictos traen como consecuencia daños y perjuicios graves para toda la comunidad. El establecer con precisión dónde está dicho límite es, por supuesto, un problema harto complejo. En primer lugar porque por lo general el mismo no es claro sino mas bien difuso e intermitente. En segundo lugar porque, como lo ha señalado Sánchez-Parga, los “umbrales del conflicto” varían entre una sociedad y otra, y entre distintas épocas históricas de una misma sociedad (Sánchez-Parga 1995: 95-97).

Para efectos de este análisis hagamos el ejercicio de asumir un límite referencial, sin pretender que se trata necesariamente del “umbral” de los conflictos del transporte urbano. Sea éste cuando el índice acumulado de escalamiento supera el valor de 100⁸. Los conflictos nacionales en ningún momento se han acercado siquiera a este límite. Los conflictos locales, por otro lado, lo han superado varias veces hasta el “buserato”, pero solo en una ocasión (y por un escaso margen) en el período posterior a esta fecha. En suma, en el ámbito local las confrontaciones efectivamente alcanzaron niveles de crisis a inicios de 1996, pero posteriormente, si bien siguieron siendo más intensas que sus equivalentes del ámbito nacional, aparentemente se mantuvieron en niveles de escalamiento “tolerables” desde el punto de vista de la cohesión social.

Las implicaciones de estas observaciones en términos de la relación entre los conflictos y la gobernabilidad democrática se abordan en la próxima sección. Antes de esto, sin embargo, es necesario completar la discusión sobre la relación entre la duración, la intensidad, y los daños causados por los conflictos. En este sentido, Sánchez-Parga en su libro sobre “Conflicto y Democracia en Ecuador” ha destacado que, de la información provista por el “observatorio del conflicto” del CAAP, puede inferirse que la sociedad ecuatoriana se ha mostrado más “frágil” ante la intensidad que ante la frecuencia y

duración de los conflictos (Ibíd.: 96). El presente estudio muestra que, en el caso del transporte urbano, esto ha sido cierto únicamente en los casos en los que las confrontaciones han superado cierto límite de escalamiento. En el período posterior al “Buserato”, aunque en promedio los conflictos fueron más “intensos”, también fueron menos destructivos, pues no superaron el límite de la violencia.

Ahora bien, cabe preguntarse si los niveles de destrucción causados por los conflictos han estado vinculados únicamente con la intensidad de éstos o si existen otras características de las confrontaciones que es necesario considerar. Con esto en mente se han calculado coeficientes de correlación del índice de escalamiento de los conflictos y del índice de daño causado con algunas variables, incluyendo el propio escalamiento y duración de los conflictos y las combinaciones de estrategias y formas de enfocar el resultado del conflicto que se analizaron anteriormente, lo que se presenta en la tabla 4.F.

Tabla 4.F
Coeficientes de correlación

Coeficientes de correlación	Escalamiento del conflicto	Daño causado por el conflicto
Con la intensidad y duración de los conflictos		
Escalamiento de los conflictos	1,000	0,873
Duración de los conflictos	0,143	0,061
Con las estrategias y formas de enfocar el resultado del conflicto		
Contender y Contender + Positivo y Positivo	0,128	0,087
Contender y Contender + Positivo y Negativo	0,262	0,291
Contender y Contender + Negativo y Negativo	-0,002	-0,024
Contender y Resolver + Positivo y Positivo	-0,059	-0,116
Contender y Resolver + Positivo y Negativo	-0,140	-0,067
Contender y Resolver + Negativo y Negativo	0,030	-0,003
Resolver y Resolver + Positivo y Positivo	-0,040	-0,048
Resolver y Resolver + Positivo y Negativo	-0,154	-0,099

FUENTE: Diario Hoy, 1990-2004; disponible en www.explored.com. Elaborado por el autor.

Esta información, en primer lugar, ratifica que la magnitud de los daños causados en los conflictos guarda mucha mayor relación con la intensidad que con la duración de los mismos: en el primer caso, el

coeficiente de correlación es de 0,873 y en el segundo de 0,143. En segundo lugar observamos que algunas combinaciones de estrategias y de formas de enfocar los resultados del conflicto están más asociadas con los perjuicios generados por las confrontaciones que otras. Puesto de otra forma, las evidencias parecen sugerir que la gravedad de los daños de los conflictos aquí estudiados no solo tiene que ver con qué tan intensas y largas han sido las confrontaciones, sino también con la posición de los actores en relación al statu quo (“enfoques del conflicto”) y a las formas en las que han decidido defender esta posición.

Existe una situación en la que los conflictos parecen ser más propensos al escalamiento y a generar daños significativos. Es aquella en la que mientras una parte tiene como prioridad evitar que cambie una situación que consideran beneficiosa, la otra busca generar cambios, obtener beneficios (para si o para otros) con los que hasta el momento no cuentan; y ambos adoptan una estrategia contenciosa. Este ha sido el caso particularmente en los conflictos locales en la etapa cuando los transportistas defendían su posición de poder, y la Municipalidad de Quito buscaba implementar un nuevo régimen en el transporte urbano amparado en la Ley del Distrito Metropolitano. Luego de que esto último sucedió, los gremios del transporte hicieron esfuerzos sistemáticos durante un período relativamente prolongado por volver a ganar espacios de influencia y revertir las competencias transferidas a la municipalidad, y entraron en francas confrontaciones con ésta que a su vez seguía comprometida con la introducción de reformas al sistema tradicional. Estas situaciones (en las que ambas partes utilizaron enfoques “positivos” y la estrategia de contender) también estuvieron en algún grado asociadas con altos niveles de escalamiento en los conflictos, pero no tanto con la magnitud del perjuicio causado por las confrontaciones. Lo dicho sugiere que las situaciones más “destructivas” han sido aquellas relacionadas con los cambios en el *statu quo*, en donde los grupos que ven amenazado su poder han tratado de defenderlo a toda costa.

Existen otras tres situaciones en las que los coeficientes de correlación obtenidos destacan sobre el resto. Una es aquella en la que ambas partes se han concentrado más en las ganancias que en las pérdidas potenciales (enfoque positivo), y mientras una ha optado por la estrategia de “contender”, la otra ha buscado “resolver” la

confrontación. Este caso ha estado en cierta medida relacionado con bajos niveles de impacto, es decir, con menores daños causados a las partes involucradas o a terceros (el signo del coeficiente sugiere una relación inversa entre las variables).

Las otras dos tienen como característica común que mientras un actor ha enfocado de forma “positiva” los resultados de la confrontación, el otro lo ha hecho de forma “negativa”, y uno de ellos o ambos han adoptado la estrategia de “resolver”. Estos casos están en cierto grado asociados de forma *negativa* con los niveles de escalamiento del conflicto. Puesto de otra forma, en las situaciones en las que una parte ha defendido el *statu quo* mientras la otra ha tratado de cambiarlo, el hecho de que al menos una de ellas utilice como estrategia el tratar de “resolver el conflicto” parece haber estado vinculado con la moderación de los niveles de escalamiento alcanzados.

Conflictos, estabilidad, y gobernabilidad democrática

A lo largo de este capítulo hemos constatado que los conflictos en el ámbito nacional han sido notablemente diferentes a los conflictos del ámbito local en varias dimensiones: su estacionalidad, el tipo de temas abordados, las combinaciones de estrategias y de formas de enfocar el resultado del conflicto por parte de los actores, las condiciones que han influido en su surgimiento y escalamiento, el tipo de resultados obtenidos, la duración, la intensidad, y el nivel de daños causados. Ahora bien, quiero sugerir que los rasgos particulares de estas diferencias revelan algunas características importantes de la relación entre los conflictos, su escalamiento, su tratamiento y la gobernabilidad democrática.

Para esbozar dichas características recurramos al concepto de “estabilidad” que ya mencionamos en el capítulo I. Diremos que una situación es altamente estable cuando solamente las más grandes divergencias de intereses pueden llevar a una o ambas partes a acciones de escalamiento pesado. En cambio, diremos que una situación es altamente inestable cuando la mínima divergencia de intereses puede tener este efecto (Rubin, Pruitt y Kim, 1994: 120).

De acuerdo a esta definición, podemos decir que la conflictividad en torno al transporte público en el ámbito nacional ha

sido altamente “estable”: sus niveles de escalamiento han sido relativamente moderados y gran parte de las soluciones se han alcanzado de manera negociada. No ha sucedido lo mismo en el ámbito local. Como se mostró en el gráfico 4.B, hasta marzo de 1996 estos conflictos alcanzaron en varias ocasiones altos niveles de escalamiento, haciendo que la situación sea de alta “inestabilidad”. Después de esta fecha, como ya se ha discutido, los niveles medios de escalamiento se redujeron, y aunque siguieron siendo mayores que en el caso de los conflictos nacionales se mantuvieron dentro de cierto límite, lo que podemos asimilar con una situación de estabilidad.

Recordemos también que a escala nacional el servicio de transporte urbano siguió adoleciendo de problemas como el mal trato al usuario, grandes externalidades negativas, frecuentes accidentes por las malas condiciones de los vehículos, largos tiempos de recorridos, entre otros; mientras que en el ámbito local se concretaron mejoras notables en todos estos aspectos, y se logró consolidar a la municipalidad como autoridad pública hegemónica y autónoma en la planificación y regulación del servicio. En la práctica los conflictos nacionales dejaron inalterada -e incluso fortalecieron- la posición de privilegio de algunos gremios privados en detrimento de los intereses de la mayoría. Esto a su vez minó la legitimidad de los gobiernos de turno, e hizo menos probable que de estos puedan surgir reglas claras que se hagan respetar, y que tomen en cuenta las aspiraciones de las distintas partes involucradas. Los conflictos nacionales han sido claramente *estables*, pero en ningún sentido han sido *gobernables*. Los locales, por su parte, tuvieron un período de inestabilidad que fue seguido -solo luego de un crudo enfrentamiento resuelto mediante la coerción- de una prolongada estabilidad que reunía algunas de las características usualmente asociadas con la gobernabilidad democrática.

¿Cómo puede entenderse esto? La respuesta pasa inevitablemente por el problema de la justicia, o más precisamente, por cómo los resultados de los conflictos incorporan los legítimos intereses de los actores enfrentados y de la comunidad⁹. Se trata de una condición consustancial a la gobernabilidad democrática, pero compleja y difícil de llevar a la práctica especialmente en situaciones como las del transporte urbano, en donde existe una gran asimetría de poder entre las partes en conflicto. Estas asimetrías afectan las posibilidades de

alcanzar resultados “legítimos” en varias formas. Por un lado, como lo ha señalado Charles Lindblom, “la desigualdad política silencia a muchos ciudadanos” llevando a que, aunque formalmente tengan el derecho a expresarse, opten por no hacerlo (Lindblom 1991: 156). Esto a su vez tiene que ver con la percepción de las partes sobre la medida en la que el balance de fuerzas sostiene la posibilidad real de alcanzar un acuerdo justo. Mientras mayor sea esta posibilidad, mayor será el compromiso de los actores menos poderosos con la búsqueda de arreglos negociados (Saunders 1991: 67-68).

En este tipo de situaciones de inequidad son condiciones estructurales que cimientan el conflicto y su escalamiento. En consecuencia, el lograr como en el caso de los conflictos nacionales acuerdos coyunturales de no agresión o adoptar medidas de hecho como las movilizaciones y la represión, no hacen sino postergar indefinidamente una solución verdadera (Ortiz 1999: 21), creando una “estabilidad” espuria, no sostenible. En tanto no existan cambios significativos en el *statu quo* -de tal forma que las correlaciones de poder se modifiquen y hagan más viables las soluciones “justas”- el conflicto de fondo se mantendrá y crecerá, hasta llegar a explotar en confrontaciones violentas y destructivas (Ortiz y Varea 1995: 102). Y las reformas estructurales necesariamente tienen que surgir de una propuesta políticamente posicionada, que reivindique reglas sensibles a los distintos intereses y aspiraciones y no solo a los de unos pocos grupos de poder.

Quiero sugerir que esto fue precisamente lo que sucedió en el transporte urbano de Quito. Los niveles de escalamiento en los conflictos locales cuando la municipalidad introdujo reformas drásticas al sistema, afectando la tradicional posición de poder de los gremios del transporte, no fueron sino el reflejo de décadas de conflictos no resueltos, de un sistema que había perpetuado la sobre-representación de los intereses de minorías poderosas. Una mirada simplista podría ver al hecho de que, con el ingreso del municipio los conflictos del transporte público se multiplicaron y se hicieron más intensos, como un aspecto negativo del proceso de descentralización del transporte urbano. Al contrario, yo veo aquí una señal alentadora, una evidencia del crédito de dicho proceso, pues estos conflictos guardaban relación con el proceso de cambio y redefinición de las correlaciones de poder, y con el abordaje efectivo de los múltiples

problemas postergados y acumulados.

Una observación fundamental es que para conseguir y consolidar los cambios buscados las autoridades municipales no solamente tuvieron que hacer frente a los conflictos, sino también “inducirlos”. Ronald Heifetz ha señalado entre una de las claves para el ejercicio exitoso del liderazgo desde una posición de autoridad el saber “enmarcar las cuestiones”, es decir, lograr que se les preste la atención que ameritan. Esto implica generar en la gente el sentido de urgencia, sacar a flote su inconformidad con el *statu quo* (Heifetz 1997: 165). La agresiva campaña de comunicación previa al “Buserato” cumplió precisamente esta función.

Esto nos lleva nuevamente a la discusión sobre las funciones positivas del conflicto en términos de la cohesión social. Rubin, Pruitt y Kim han señalado que frecuentemente el conflicto es necesario para alcanzar la justicia, y que entre los riesgos de suprimirlo en exceso está la posibilidad de que se preserven políticas arcaicas que benefician solamente los intereses de unos pocos. La ausencia de conflicto parece superficialmente atractiva, pero los esfuerzos por alcanzarla pueden fácilmente volverse contraproducentes. (Rubin, Pruitt y Kim, 1994: 25-26). En situaciones de inequidad, tomando las palabras de Javier Ponce Cevallos, “no son los consensos los que mantienen la esperanza de una vida colectiva mejor. No. La esperanza reside en el conflicto” (Ponce 2001).

Así pues, como se planteó en el capítulo I, no solamente existen umbrales “máximos” del conflicto, más allá de los cuales el conflicto se vuelve disfuncional, sino también umbrales “mínimos” (Sánchez-Parga 1995: 112). Se requiere que los distintos actores puedan expresar sus demandas y confrontarlas para que las condiciones estructurales que subyacen a los conflictos puedan abordarse, y los problemas no se acumulen y perpetúen. El reto está en que esto se logre sin que los enfrentamientos deriven en violencia y destrucción. Y esto a su vez requiere un escenario de justicia, lo que no implica la satisfacción de los intereses de todos (tarea a las claras imposible), sino la legitimidad de los procedimientos, es decir, que éstos permitan la expresión de las aspiraciones de las partes involucradas y que sus resultados se basen en criterios comúnmente reconocidos y aceptados. Se necesitan normas e instituciones legítimas que permitan procesar los conflictos en condiciones justas, que son, en definitiva, la esencia de la

governabilidad democrática.

Las observaciones presentadas en el presente capítulo sugieren que en el transporte urbano de Quito se ha logrado generar -al menos en parte- las condiciones antes descritas, lo que no ha sucedido en el resto del país. Así se explica que los conflictos locales posteriores al “Buserato” hayan sido por lo general más intensos que los nacionales, y aún así hayan causado muchos menos daños a los contendores y a terceros; mientras que la ampliación del servicio y las mejoras en su calidad continuaron. Se consolidó en la municipalidad una autoridad autónoma, independiente y legítima; que introdujo un conjunto de normas y procedimientos claros que consideraban los intereses justificados no solo de los transportistas, sino también de los usuarios. Así, en definitiva, el transporte público y sus conflictos se hicieron mucho más “governables”.

Notas

- 1 Los dos conflictos “locales” en torno a este tema que constan en la tabla se tratan de casos puntuales: Barrios que estaban inconformes con que se les fijen tarifas diferenciadas debido a su lejanía del centro de la ciudad.
- 2 Estos temas, así como el de la definición de las competencias sobre el servicio del transporte urbano, surgieron también en los conflictos del ámbito nacional. Esto porque en repetidas ocasiones los gremios del transporte trataron de que las autoridades nacionales intervengan para bloquear o revertir las disposiciones municipales en estos asuntos.
- 3 En el ámbito nacional se han solicitado exenciones tributarias y arancelarias, y durante la crisis económica de 1999 la reprogramación de deudas y su transformación a dólares a un tipo de cambio preferencial. En el ámbito local, se ha tratado de restricciones a la competencia en ciertas rutas, y de indemnizaciones por la salida de buses que superaban la vida útil.
- 4 La cuarta combinación posible (contender - ceder) no ha sido incluida en la tabla puesto que se presentó con muy poca frecuencia durante el período estudiado.
- 5 Por lo general, ceder a las presiones de los transportistas implicaba el descontento de amplios sectores de usuarios, y protestas violentas de estudiantes y trabajadores. Por otro lado, cuando no cedía, los gremios del transporte tomaban medidas como la paralización del servicio, forzando al gobierno a ceder y desnudando su real poder de negociación.
- 6 Es necesario tener en cuenta que en un mismo conflicto pueden presentarse varios temas objeto de controversia. En esos casos, como se describe en el Anexo 2, se ha contabilizado una repetición para cada tema tratado durante el conflicto.
- 7 La existencia de consenso sobre las normas no necesariamente implica que todos los integrantes de la comunidad estén satisfechos con éstas. Puede haber personas

ampliamente perjudicadas por regulaciones sobre las que la mayoría está de acuerdo, como por ejemplo en las sociedades en las que la esclavitud era legal. En estos casos, la situación se prolonga mientras los individuos afectados estén lo suficientemente desmotivados o amedrentados como para intentar revertirla.

- 8 Este valor no se ha establecido de manera aleatoria sino con base en un análisis cualitativo de los efectos de las confrontaciones en la opinión publicada. Los días en los que los medios de comunicación han expresado mayor consternación e incertidumbre frente a los conflictos del transporte urbano en todo el período estudiado coinciden casi en su totalidad con los picos que superan el nivel de 100 en el índice acumulado de escalamiento.
- 9 Como ya se mencionó en el capítulo I, los principales proponentes de la “negociación por principios”, Roger Fisher y William Ury, han planteado que una de los factores para evaluar cualquier método de negociación es precisamente su capacidad de producir un acuerdo “sabio”, definido por las siguientes características: que en la medida de lo posible incorpore los intereses legítimos de las partes en conflicto, que resuelva de forma aceptable los conflictos de intereses, que sea durable, y que haga justicia a los intereses de la comunidad (Fisher y Ury 1986: 479).

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Los capítulos anteriores contienen un detallado examen de la historia de los conflictos del transporte público en Quito desde distintas perspectivas. Se ha presentado información cuantitativa y cualitativa que revela algunos patrones y tendencias en los comportamientos de los actores y en los conflictos vistos como un todo. En las páginas restantes se esbozará algunas conclusiones generales derivadas de estas observaciones. Para esto recurriremos nuevamente a las preguntas básicas de esta investigación que se formularon en el capítulo I:

- ¿Significó el establecimiento de una autoridad pública independiente en el transporte urbano en Quito un cambio duradero en los conflictos relacionados con el tema, su tratamiento, y sus resultados?
- Si así fue: ¿Qué cambió, cómo se produjo, qué consecuencias tuvo este cambio, y qué aprendizajes podemos recuperar de él?

El poner juntos los principales hallazgos de la investigación permite formular a algunas respuestas consistentes, que se presentan a continuación.

Un cambio duradero

Los capítulos precedentes muestran claramente que la entrada en escena de la municipalidad en los conflictos del transporte urbano en Quito significó un cambio radical y duradero. Desde el punto de vista de la calidad del servicio en la ciudad, marcó el inicio de una nueva época histórica, como en su tiempo lo hicieron el fin del tranvía

y la “Guerra de los 4 reales”. Para sustentar esta conclusión, habrá que referirse a la naturaleza de este cambio y los mecanismos que lo hicieron posible.

¿Qué cambió?

Las transformaciones no se dieron solamente a nivel de las características del servicio de transporte urbano y de sus conflictos, sino en las mismas bases políticas y económicas del *statu quo* constituido en torno a dicho servicio. Los beneficiarios y defensores de la situación vigente antes de la Ley del Distrito Metropolitano eran los gremios de transportistas urbanos, actores que como ya se ha analizado contaban con una gran capacidad de chantaje, basada tanto en su control de un servicio público clave como en su poder económico. Además, estos gremios en el nivel nacional hacían frente a un Estado débil, sometido a múltiples demandas y presiones que constantemente ponían en riesgo su estabilidad. Pese a que las autoridades nacionales contaban con instrumentos de coacción como el Ejército y la Policía Nacional, su fragilidad política las hacía lucir vulnerables. El poder relativo de los transportistas y el gobierno era ambiguo, lo que se constituía en un incentivo para el surgimiento de conflictos y para su escalamiento. En definitiva, el Estado Central no había logrado consolidar el monopolio de la violencia.

En este esquema las reglas e instituciones establecidas, que como se discutió en el capítulo IV son las llamadas a procesar el conflicto social y político, reflejaban las correlaciones de poder existentes en las que los gremios de transportistas urbanos tenían un lugar central y los usuarios del transporte un rol marginal. Prácticamente cualquier cosa que podría poner en cuestión el poder de los empresarios del transporte fue dejada fuera de discusión, marginada del ámbito de la acción política de las partes. Los conflictos entre el gobierno central y los gremios eran más rituales que de fondo: no estaban en discusión los fundamentos mismos del problema. Adicionalmente, el hecho de que los transportistas no hayan estado sometidos a un poder superior efectivo que imponga restricciones en su actuación, influyó en el desarrollo de una relación de dominio, sumisión y dependencia con los usuarios del servicio, conforme se describió en el capítulo III¹. Se vivía

una situación en la que un grupo corporativo hacía prevalecer, a través de la institucionalidad, sus propios intereses sobre los de la mayoría.

Estas características de los actores y de sus correlaciones de poder se reflejaban en los conflictos que protagonizaban. Los mismos eran recurrentes, más aún en las épocas del año asociadas con fluctuaciones de las condiciones macroeconómicas, como los meses de enero y febrero (fechas en las que solían anunciarse los “ajustes estructurales” de los gobiernos de turno) y el mes de septiembre (cuando inicia el año escolar en la sierra ecuatoriana). Sin embargo su nivel de escalamiento por lo general era limitado, sobre todo debido a la baja participación de los actores cuyos intereses se veían más afectados: los usuarios del servicio. Si bien los transportistas tendían a utilizar ocasionalmente tácticas “pesadas” (como paralizaciones del servicio y bloqueos), la respuesta del gobierno nacional era “conciliadora”, rayando en condescendiente. Las confrontaciones eran presentadas por el gobierno y los transportistas como un problema técnico, un desafío que debía formularse en términos de eficiencia y eficacia y ser sometido al arbitrio de las instituciones públicas que estaban, en teoría, especializadas en el tema. Pero en la práctica estas instituciones no eran ni técnicas ni públicas, sino instancias en las que confluían intereses corporativos que excluían la participación de los grupos mayoritarios. Las decisiones eran tomadas en buena medida por fuera de la institucionalidad -las instituciones aparecían solamente al final del proceso, para presentar y avalar las decisiones tomadas-, y por lo general buscaban que los poderosos gremios del transporte no hagan uso de su poder -el “arma” del volante- para bloquear iniciativas gubernamentales; sin que importe mucho que, para lograrlo, se tenga que sacrificar los intereses de los usuarios. En consecuencia los desenlaces eran “negociados” y favorables a las aspiraciones de los gremios. Así, las normas e instituciones no llegaron a constituirse en el mecanismo principal de resolución de discrepancias debido a su poca legitimidad, al hecho de que no dejaban espacio para la expresión de los intereses de las distintas partes involucradas. Las “soluciones” virtualmente nunca beneficiaban a la mayoría, y en ese sentido eran coyunturales y efímeras, no resolvían (y hasta agravaban) el problema de fondo.

La Ley del Distrito Metropolitano trajo consigo la transformación estructural del *statu quo* antes descrito. Desde diciembre de

1995 la autoridad pública en el ámbito del transporte urbano en Quito dejó de ser el CNTTT y pasó a ser la municipalidad. Esta última asumió estas competencias en respuesta a una demanda de mejora del servicio altamente sentida localmente y largamente desoída nacionalmente. Desde el ámbito de lo institucional cuestionó las correlaciones de poderes vigentes y redefinió las reglas del juego democrático, incorporando a quienes, en el modelo centralista anterior, habían sido relegados: los ciudadanos. Y puso en marcha un conjunto de iniciativas de mejora del servicio, asumiendo no solamente el rol de portavoz, sino también los de defensor y promotor de los intereses de los usuarios.

Las características de los conflictos tuvieron transformaciones consecuentes, al menos en el ámbito local. La más evidente fue la de los actores involucrados. El Gobierno Nacional fue reemplazado por la Municipalidad de Quito; los estudiantes y movimientos sociales perdieron protagonismo como representantes de los usuarios y surgieron con mayor fuerza las organizaciones barriales; los transportistas “tradicionales” fueron desplazados a un rol marginal; y los medios de comunicación se constituyeron en un actor decisivo en términos de los resultados de los conflictos. También se alteró el comportamiento de dichos actores: sus estrategias y tácticas, los contenidos claves de su discurso, y sus formas de enfocar los resultados del conflicto. Los resultados de los enfrentamientos se hicieron más frecuentemente favorables a los usuarios e incluso se dieron soluciones del tipo “ganar-ganar”, en donde tanto los intereses de la ciudadanía como los de los transportistas fueron considerados. Además se presentaron otras diferencias notables en relación a los conflictos nacionales, como el hecho de que los temas más frecuentemente tratados fueron otros, y como la ruptura de la “estacionalidad” que hacía a las confrontaciones del ámbito nacional más frecuentes e intensas en ciertas épocas del año. Por último, el proceso de descentralización del transporte urbano en Quito también permitió en buena medida la “repolitización” de los conflictos entre los usuarios y las empresas proveedoras del servicio, poniendo sobre la mesa los derechos de parte y parte, y permitiendo que se aborden las situaciones de inequidad que se habían constituido en origen y contexto de la conflictividad.

¿Cómo se produjo el cambio?

Miremos ahora los mecanismos que hicieron posible una transformación de esta magnitud. Lo primero que hay que destacar es que la misma tuvo su origen en una *decisión política*. Fue la municipalidad la que, incluyendo la descentralización de las competencias del transporte urbano en el proyecto de Ley del Distrito Metropolitano, se propuso obtener el poder para intervenir en las principales decisiones sobre este servicio. Esta no fue una opción fácil ni cómoda, pues junto con las nuevas atribuciones se asumía también el conflicto con los transportistas urbanos y un gran riesgo: de haber fracasado la intervención municipal al mando del transporte público, las autoridades hubiesen tenido que asumir un costo político inmenso. Vale destacar además que se trató de una decisión institucional, y no de una administración de turno. Fue durante la alcaldía de Rodrigo Paz cuando se formuló la Ley del Distrito Metropolitano y el Plan Maestro de Transporte para Quito. Sin embargo, estas iniciativas no hubiesen prosperado si durante la administración inmediata posterior el alcalde Jamil Mahuad no hubiese ratificado y dado fuerza a las propuestas.

Una vez asumidas las nuevas competencias la municipalidad comenzó a imponer nuevas regulaciones sobre las emisiones contaminantes y la vida útil de los autobuses, así como a desarrollar proyectos de mejora del servicio. Estas iniciativas confrontaron a las autoridades locales directamente con los gremios del transporte, cuyo poder estaba siendo menoscabado. De esta manera, el Municipio de Quito no solo reemplazó al Gobierno Nacional en los conflictos del transporte urbano, sino que provocó directamente conflictos nuevos y con mayores niveles de escalamiento. Los funcionarios municipales, en definitiva, forzaron una crisis que pudiera crear las condiciones para un reacomodo de fuerzas. Como se mostró en el capítulo II, las evidencias sugieren que lo hicieron de manera deliberada, activando una campaña orientada a profundizar el desprestigio ya grande de los transportistas. Estos fueron mostrados como un enemigo “externo” al orden democrático, frente a quienes el uso de la fuerza era legítimo y necesario. El mensaje llevaba implícito un llamado a la polarización: o se estaba con los “gremios abusivos”, o se estaba con los usuarios, cuyos intereses eran abanderados por la municipalidad. La estrategia mostró ser efectiva: el grueso de la opinión pública se alineó con las propuestas

municipales, dejando a los gremios de transportistas con muy pocos aliados y comprometiendo seriamente su capacidad de movilizar los recursos necesarios para hacer que el “Buserato” tenga el éxito que medidas de este tipo habían tenido en el ámbito nacional. Incluso los aliados políticos más poderosos que tenían estos gremios, la Policía Nacional y el CNTTT, no pudieron mantener un apoyo abierto la movilización debido al explícito rechazo que recibieron por parte de amplios sectores de la sociedad quiteña luego las primeras manifestaciones de apoyo que brindaron a las acciones de los transportistas en marzo de 1996.

Forzar una crisis es sin duda una estrategia riesgosa. Como lo han planteado Ury y Smoke, una vez que la crisis se da, los tomadores de decisiones enfrentan el dilema de continuar defendiendo a toda costa los intereses que los llevaron al enfrentamiento, o prevenir las pérdidas que podrían presentarse si el conflicto continúa escalando (Ury y Smoke 1991: 53). En el caso estudiado, existieron algunos factores claves que permitieron que la municipalidad pueda mantener la defensa de sus aspiraciones y ser exitosa en tal empresa. Quizás el principal fue la legitimidad con que contaba la institución y sus líderes. La administración municipal de Jamil Mahuad, así como la de su antecesor, Rodrigo Paz, se habían ganado con sus acciones el reconocimiento de la opinión pública quiteña como impulsores de reformas favorables al bien común. A esto habría que añadir un sobresaliente ejercicio del liderazgo por parte del alcalde Mahuad en el conflicto de marzo de 1996. Su rol en ese período era decisivo, pues como lo ha demostrado Henry Mintzberg, en momentos de crisis el poder de decisión dentro de las organizaciones tiende a concentrarse en las figuras de autoridad (Zalles 2004: 134). La imagen de firmeza que logró proyectar resultó determinante para consolidar el apoyo de los medios de comunicación y de la opinión pública.

Precisamente la intervención enérgica de los medios de comunicación se constituyó en un factor de éxito adicional, pues fue lo que finalmente llevó a las autoridades nacionales a tomar partido y utilizar su poder de coacción. Esta intervención pudo ser tan decisiva sobre todo porque, como fruto de la larga historia de deterioro del servicio y de la campaña de comunicación de la municipalidad, el tema del transporte urbano ocupaba un lugar preponderante en la agenda pública. Como se mostró en el capítulo III, en otras confrontaciones

(nacionales y locales) en las que el tema en conflicto no ha sido reconocido por la opinión pública como prioritario, la posición de los medios no ha influido mayormente en los desenlaces de los conflictos.

Ahora bien, la situación después del conflicto de marzo de 1996 distaba mucho de ser favorable para la “estabilidad” (según la definición utilizada en el capítulo IV) y la gobernabilidad democrática. Es cierto que con el desenlace del “Buserato” se había alterado las correlaciones de poder y generado condiciones mucho más favorables que las anteriores para la expresión de los intereses de los usuarios. Sin embargo, el nuevo *statu quo* era aún inestable. Los transportistas aún resentían los cambios, y estaban dispuestos a hacer todo lo que fuese necesario para mantener vivo su negocio. El conflicto entre estos gremios y la municipalidad bien podía volver a surgir con frecuencia y con niveles de escalamiento desbordados. Además la autoridad local se veía frente al desafío de mantener su legitimidad y el apoyo de la opinión pública a su gestión del servicio de transporte urbano.

Ya en pleno control de las competencias adquiridas a través de la Ley del Distrito Metropolitano, la municipalidad buscó relaciones estables de cooperación con los grupos de transportistas “de vanguardia”, que no habían sido mayormente afectados por el retiro de buses mayores de 20 años. En los nuevos proyectos de transporte masivo, la Ecovía y el Metrobús, estos gremios se constituyeron en aliados estratégicos al hacerse cargo de la operación de servicio, en el marco de reglas claras que garantizaban una atención de calidad para el usuario. Las mejoras en el servicio se hicieron cada vez más evidentes, y el cabildo se consolidó como la legítima autoridad planificadora y reguladora.

En definitiva, el nuevo escenario mostró ser sostenible en el tiempo en buena medida *porque la entrada a la escena del municipio no generó una “imagen reflejo” de la situación anterior*, en el sentido de producir decisiones vinculantes que representen únicamente a una de las partes en conflicto. En otras palabras, el cambio de situación no se puede describir en términos del fin del “reinado de los transportistas” y el inicio del “reinado de la municipalidad” o, menos aún, de “los usuarios”. Se trató mas bien de la consolidación de una institucionalidad que, luego de romper el *statu quo* anterior -para lo que tuvo que pasar por un episodio de vertiginoso escalamiento del conflicto que derivó en una crisis con episodios violentos-, puso en

vigencia métodos cada vez más democráticos para procesar los requerimientos de las distintas partes involucradas, logrando que sus intereses, hasta entonces aparentemente irreconciliables, se vean representados en las soluciones adoptadas.

Conflictos, gobernabilidad democrática, y descentralización

El análisis de los cambios que se produjeron en los conflictos del transporte en Quito y de sus consecuencias nos ha remitido frecuentemente a la teoría del conflicto y su resolución, al debate sobre la gobernabilidad democrática, y al de la descentralización como modelo de reforma del Estado. En estas tres líneas el caso estudiado permite extraer, en mi opinión, algunos aprendizajes importantes, que a continuación se destacan a manera de síntesis final.

Sobre los conflictos y su tratamiento

En la historia del servicio de transporte urbano en Quito el conflicto ha mostrado sus aspectos positivos, al constituirse en generador permanente de oportunidades de mejora. Ha permitido que una situación de inequidad, de captura del Estado por parte de gremios minoritarios aunque poderosos, sea en buena medida superada, creando espacios para la expresión de los intereses de los usuarios. Sin embargo no hay que pasar por alto los graves riesgos que se tuvo que enfrentar. En marzo de 1996, por ejemplo, el escalamiento pudo haber causado una destrucción mucho mayor, frenando o demorando los proyectos de transporte masivo de la ciudad, minando la credibilidad de las autoridades municipales (que era su principal capital político) para liderar la transformación del servicio, y/o consolidando la posición de poder de los gremios nacionales de transportistas y la situación de inequidad que ésta generaba. El desafío después del “Buserato” era entonces lograr que el conflicto siga siendo el motor del cambio social y de la construcción de condiciones políticas y sociales más equitativas, sin que desborde en violencia destructiva, en consecuencias negativas no anticipadas.

En el caso de Quito parecen haberse desarrollado (aunque no deliberadamente) algunas rutinas que han servido a este objetivo,

similares a lo que Ury, Brett y Goldberg (citados por Zalles) han llamado “sistemas de manejo de conflictos”, es decir cuando, anticipando los conflictos más típicos, se establecen procedimientos en buena medida estandarizados para tratarlos (Ibíd.: 35). Esto ha sido posible, por un lado, debido a que los conflictos del transporte público presentan patrones relativamente estables y predecibles, que incluyen desde el tipo de temas que se discuten y los actores involucrados, hasta el tipo de estrategias y tácticas utilizadas. Sin embargo, el factor clave del éxito de estas “rutinas” parece no residir en el tipo de conflicto sobre el que actúan, sino mas bien en la legitimidad de sus medios y fines, en el reconocimiento de los intereses de las distintas partes involucradas y no solo de las más poderosas.

En efecto, la comprensión de conflictos como los aquí estudiados requiere un entendimiento de su dimensión política, económica, social y ética, es decir, de las condiciones estructurales que subyacen a la “percepción de divergencia de intereses”. Y su tratamiento efectivo (esto es, que genere soluciones justas y sostenibles) debe por necesidad considerar y frecuentemente actuar sobre estos temas. La forma en que se trata un conflicto y los desenlaces de éste pueden afectar en la práctica -no solo en el plano de la percepción- estas condiciones marco, generando círculos viciosos. Simón Pachano ya ha señalado cómo el no involucramiento del sistema político ecuatoriano en la resolución de los conflictos sociales (o dicho de otra forma, el hecho de que la mayor parte de controversias se “resuelvan” por fuera de este) hacen que el sistema mismo entre en crisis (Pachano 2003: 132) y un sistema político en crisis crea condiciones que favorecen el surgimiento de nuevos conflictos y su escalamiento.

Ahora bien, el tratamiento de conflictos de estas características tampoco se agota en la tarea, de por sí difícil, de alterar las “condiciones marco”. Estas últimas (o más precisamente, el conocimiento de éstas) no necesariamente influyen de manera directa en el comportamiento de los individuos como lo hacen las percepciones. Como lo ha señalado Fernando Bustamante:

Las personas normalmente no están apegadas a sus ideas y conocimientos como lo están los teóricos: el proceso de conocimiento de sentido común es siempre tentativo, fluctuante, móvil y poco riguroso. Opera por ensayos iterativos, por formas de racionalidad acota-

da y por la aplicación flexible de rutinas implícitas de resolución de problemas (Bustamante 2003: 344).

La dinámica de interacción entre los actores durante los conflictos frecuentemente desconoce, pasa por alto, o incluso altera (como consecuencia no anticipada, positiva o negativa) por lo menos parte de las condiciones “estructurales”. Los conflictos, en definitiva, no pueden ser presentados como meras variaciones de un mismo juego que se desarrolla sobre una cancha estable, más o menos definida, en donde lo importante es entender las características del escenario. Es necesario comprender las rutinas implícitas o explícitas de resolución de problemas que los actores ponen en juego e influir sobre estas, pues su aplicación estructura y re-estructura el contexto, redefine los límites y la forma de la cancha, o simplemente lleva el juego a otro terreno (al menos de forma simbólica, en la percepción y la representación/legitimación que hacen los actores de su propia actuación).

Las teorías que ayudan a comprender los conflictos y las propuestas para su tratamiento, en suma, se enriquecen cuando se considera tanto los elementos “estructurales y estructurantes” de los conflictos, como las formas en las que los actores interactúan y se confrontan; así como la relación entre estas dos dimensiones.

Gobernabilidad democrática

Al final de la crisis del “Buserato”, Javier Ponce Cevallos destacaba sus enseñanzas en relación al sistema político del Ecuador:

Al fin en estos días entendí el significado de una palabra que me ha torturado los últimos años: gobernabilidad. Y me parece que no solo yo la entendí al fin. Por primera vez le escuché a un Jamil Mahuad indignado hablando de que una ciudad necesita ser “gobernada”. Cuando cruzaba una muralla de buses cargando las maletas de unos amigos y casi llegaba al aeropuerto a pie, comprendí que vivía en ese momento en un país sin gobierno” (Ponce 1996).

En efecto, la situación del transporte público en Quito hasta marzo de 1996 no era atípica. La imposición del interés de pequeños grupos de poder sobre los de la mayoría es frecuente en el sistema corporativista que ocupa un lugar central en la escena política

ecuatoriana. Como lo ha señalado Fernando Bustamante, se ha consolidado un orden “de la diferencia y de la jerarquía”, en el que ciertas organizaciones profesionales o representantes de intereses sectoriales han “secuestrado” el Estado, poniéndolo a su servicio. La ley y el derecho se vuelven privativos, efectivos solo para quienes, por su pertenencia a algún grupo corporativo, adquieren un status diferente al del resto de personas (Bustamante 2005: 14-15). En palabras del autor:

La República nunca logró (o nunca quiso seriamente) instaurar e institucionalizar una vivencia real de la igualdad civil (...) La ciudadanía no ha logrado nunca, tampoco, disolver la autorepresentación de numerosos (mayoritarios) grupos como extraños al orden formal de la democracia y sus basamentos jurídicos y políticos. (Bustamante 2000: 43)

El caso del transporte urbano en Quito evidencia la importancia de dos factores centrales para la gobernabilidad democrática, que varios autores ya han señalado. El primero es la existencia de un sistema normativo e institucional legítimo e independiente para el procesamiento de los conflictos (Burbano de Lara 1998: 9). Para esto no basta la formulación de reglas que permitan la expresión de los intereses de los distintos actores involucrados, sino también un Estado que tenga el poder efectivo para hacer cumplir dichas reglas, ejerciendo la autoridad a través de éstas y dentro de sus límites. Hasta la entrada en escena de la Municipalidad de Quito, en el transporte público de la ciudad no existía ni lo uno ni lo otro. Las regulaciones dictadas por el CNTTT eran hechas “a la medida” de los transportistas, y las veces en las que surgían discrepancias, las autoridades terminaban cediendo al chantaje de estos gremios, sacrificando los intereses de la mayoría. Así como en otros ámbitos de la vida política nacional, los gremios no representaban los intereses de sus miembros frente al Estado, como es legítimo en democracia, sino desde el Estado (Bustamante 2005: 19). Este último había perdido el monopolio del ejercicio legítimo de la coacción: Este poder estaba fraccionado y repartido entre grupos minoritarios, que lo utilizaban en defensa de sus aspiraciones particulares. La creación de mejores condiciones de gobernabilidad democrática en el transporte urbano de Quito pasó entonces por que el Estado, ahora representado por la municipalidad, recupere este poder y lo ponga en servicio de los intereses públicos.

El segundo factor es la existencia de una ciudadanía que reivindique su espacio en el sistema político y el orden democrático; que no se transforme por su sumisión en cómplice involuntaria del corporativismo. En la política ecuatoriana, incluso desde antes de la creación de la República, esta ha sido una carencia aguda y de consecuencias nefastas. Como lo ha señalado Claudio Creamer:

La especificidad del concepto Gobernabilidad en Ecuador, a diferencia de los países desarrollados, no se topa con una sociedad civil moderna, compleja, con un exceso de demandas, sino con tejidos sociales débiles, sociedades civiles por fortalecer. (Creamer 1999: 418)

En esta materia, pese a que en el transporte urbano de Quito se han observado significativas mejoras en relación al resto del país, aún dista mucho de ser un modelo a seguir. En marzo de 1996 la municipalidad y los medios de comunicación asumieron el rol de defensa de los derechos de la ciudadanía más activamente que los mismos ciudadanos. En los años posteriores, las organizaciones barriales surgieron como actores importantes en los conflictos, pero han centrado sus aspiraciones en mejorar la situación de sus barrios respectivos, sin que llegue a consolidarse una vocería de los intereses de los usuarios en su conjunto. En definitiva, aún se requiere un ejercicio más claro y permanente de ciudadanía en torno al servicio de transporte público de la ciudad. No obstante, los avances constatados sugieren que en la capital ecuatoriana existen ciertas condiciones más favorables a este propósito que en otros lugares del país. Y probablemente tengan que ver con el primer factor de gobernabilidad democrática mencionado: no habrá ciudadanía mientras no se creen espacios en los que -a pesar de las diferencias en las correlaciones de poder- las personas puedan expresar sus aspiraciones y estas puedan ser procesadas con reglas claras e instituciones realmente públicas. La acción ciudadana se relaciona, entre otras cosas, con las posibilidades de éxito que las personas creen tener, con las oportunidades para que las demandas de sus derechos ciudadanos encuentren oídos.

Descentralizar para gobernar

José Sánchez-Parga ha señalado que los umbrales del conflicto, es decir, los límites más allá de los cuales las confrontaciones se vuelven

incontenibles y destructivas, varían entre distintos períodos históricos en una misma sociedad. Esto porque en ciertos tiempos existen mayores niveles de “gubernamentalidad” que en otros, por lo que ciertos gobiernos pueden “tolerar” mayores niveles de conflictividad (Sánchez-Parga 1995: 97)². Los hallazgos de esta investigación sugieren que una diferencia similar existe entre el ámbito nacional y el ámbito local de gobierno, y no se trata de una diferencia coyuntural, sino sistémica.

Tomemos como ilustración un ejemplo dramático. Un mismo líder, Jamil Mahuad, fue en extremo exitoso cuando tuvo que enfrentar a los gremios del transporte en el conflicto más grave que se dio entre los 49 aquí estudiados; mientras que en enero de 2000, cuando confrontó nuevamente a los transportistas ahora en calidad de Presidente de la República, se vio forzado a ceder a sus requerimientos de reestructuración de pasivos con el fin de que no se sumaran a las protestas de otros grupos sociales; y de todas formas su gobierno terminó siendo derrocado a los pocos días. Una explicación fácil y conveniente (pues permite tener un rostro visible sobre el cual volcar la culpa, expiando de responsabilidades al resto de actores y al sistema como tal) sería el atribuir esta diferencia, como muchos analistas lo han hecho, a una súbita pérdida de capacidades del líder, a la misteriosa transformación de un “excelente alcalde de Quito” (Ortiz Crespo 1996) a un presidente “nefasto” (Acosta 2003). Sin embargo, creo que las evidencias sugieren que las diferencias están mas bien relacionadas con deficiencias estructurales del Estado Central y centralista. Los gobiernos nacionales se han vuelto extremadamente débiles: tienen que enfrentar conflictos en muchos frentes, con una limitada capacidad de manejo de su propio presupuesto (que está en su gran mayoría destinado ya sea al pago de deudas o pre-asignado a distintos estamentos que han consagrado por Constitución y por Ley su poder económico o político), y con el fantasma del derrocamiento que ha rondado el palacio de gobierno con asombrosa frecuencia en la última década. En los gobiernos seccionales la situación es diferente. Por razones de escala, existen muchas menos fuentes de presión. Además, los problemas y sus soluciones por lo general se manifiestan y se hacen visibles en las localidades. La proximidad de las autoridades y la aplicación del principio de subsidiariedad (que establece que la toma de decisiones se debe dar al nivel más cercano al ciudadano mientras

haya instancias que puedan hacerlo igual o más eficazmente que niveles de gobierno más “alejados”) legitiman las instituciones públicas, y dan mayores oportunidades a la ciudadanía de influir -con acciones de aprobación o censura- en las decisiones de gobierno.

Estas diferencias sistémicas entre las condiciones de gobernabilidad nacionales y las locales se reflejan en la actuación del sector público en los conflictos del transporte urbano que aquí se han estudiado. En términos generales, los conflictos en los que la autoridad pública ha sido el Gobierno Nacional lejos de cumplir su rol de “procesamiento” de los conflictos se ha convertido un factor para incrementar la frecuencia de éstos y sus niveles de escalamiento. Este es, por lo demás, un fenómeno que se ha observado en estudios de distintos ámbitos del sistema político ecuatoriano (Burbano de Lara 2003: 23). En los conflictos en los que la Municipalidad de Quito ha actuado como la autoridad pública, por otro lado, se han podido abordar buena parte de los problemas subyacentes, de las condiciones estructurales que favorecían el escalamiento. Además se ha logrado instaurar (en el período posterior al “Buserato”) condiciones favorables a un gobierno efectivo y democrático del servicio de transporte urbano, que siguió generando mejoras en el servicio sin que éstas lleven a confrontaciones desbordadas y destructivas.

A pesar de estas “ventajas sistémicas” que existen en el ámbito local para el éxito de la acción gubernamental, las administraciones seccionales no han logrado constituirse en auténticos “gobiernos seccionales”, en los agentes principales del procesamiento legal, legítimo e institucional de los conflictos. Como lo ha mostrado Simón Pachano, en el sistema político ecuatoriano desde el regreso a la democracia en 1979 se han ido estableciendo y consolidando formas de “negociación” directa entre las organizaciones sociales y los gobiernos centrales, sin tomar en cuenta a los niveles de gobierno subnacionales (Pachano 2003: 130). En este contexto, el caso de Quito desde la expedición de la Ley del Distrito Metropolitano es una experiencia novedosa, de avanzada.

Se trata sin duda alguna de una de las experiencias de descentralización más exitosas en el Ecuador hasta la fecha. No solo ha llevado a un mejoramiento sustantivo de la calidad y la cobertura del servicio, sino que sobre todo ha instaurado en su planificación y regulación un renovado sistema de representación de los intereses de

los actores sociales frente al sistema político-institucional, y de procesamiento de sus conflictos. Y esto ha sido posible en tanto la asunción de competencias por parte de la municipalidad le permitió romper con la sobre-representación de los intereses de los transportistas, que era la principal fuerza que frenaba las mejoras. La entrada en escena de la municipalidad terminó con la ausencia del Estado como ente autónomo promotor del interés público.

Ahora bien, se debe subrayar que la descentralización como tal no fue más que un instrumento, una condición favorable pero no suficiente para el cambio. No bastó que la municipalidad tenga el poder para planificar y regular el transporte urbano, sino que ésta tuvo además que hacer uso de este poder abordando frontalmente la crisis del servicio, colocándola en el tope de la agenda pública, regresándola al terreno de lo político. Esto requería tener la decisión política suficiente como para entrar en confrontación abierta con los poderosos gremios de transportistas, y la capacidad (y legitimidad) para desplegar una estrategia efectiva, que canalice poderes mayores en defensa de los intereses de la mayoría. Bustamante ha sugerido que una acción política moralmente legítima en el Ecuador debe apuntar a crear condiciones para la instauración de un verdadero estado de derecho; para “nacionalizar el Estado privatizado por las Mafias” poniendo a las instituciones públicas al servicio de lo público. Esto a su vez implica privar a los estamentos que controlan el Estado de sus “nutrientes”, de aquello que les permite consolidar y regenerar su poder (Bustamante 2005: 18). El caso del transporte urbano de Quito sugiere que, dada la existencia de un gobierno seccional con la decisión y la capacidad de gestión suficiente como para perseguir este objetivo, la descentralización podría ser un mecanismo que haga más viable la tarea³.

No se sugiere aquí de forma alguna, que la transferencia de competencias y recursos por sí misma constituya garantía de mejores condiciones de gobierno. La gobernabilidad democrática *local* tiene sus propios problemas y desafíos, que deben ser asumidos con capacidad y determinación por las autoridades seccionales para lograr mejoras efectivas. Los gobiernos seccionales, que tradicionalmente han sido administradores de servicios y responsables de ciertas obras de infraestructura, crecientemente se ven ante el desafío de gobernar, en su más amplia acepción. Con todo, sí es una conclusión de esta investigación que autoridades con éste propósito y estas aptitudes

pueden tener mayores posibilidades de éxito desde el ámbito local que desde el nacional.

Reflexiones finales

La historia de la descentralización del transporte urbano en Quito y los conflictos relacionados no se trata de un caso aislado. Hacia finales de la década de 1990 comenzó a consolidarse en el Ecuador una aún débil tendencia a que municipalidades de ciudades grandes y medianas busquen descentralizar las competencias relacionadas con el transporte urbano con el propósito de impulsar mejoras en el servicio. En este marco se han presentado ya conflictos similares a los que vivió Quito a mediados de la década, como en los casos de Cuenca, en donde la municipalidad entró en tensiones con las autoridades de la Policía Nacional y el Consejo Nacional de Tránsito; y de Loja, que en abril de 2003 tuvo que enfrentar un bloqueo de la ciudad protagonizado por los gremios de transportistas, quienes exigían que la administración del servicio de transporte urbano deje de ser regulada por el Municipio y regrese al CNTTT (Diario Hoy: 11/04/03). También se han dado situaciones nuevas y diferentes como en el caso de Guayaquil, en donde los conflictos no surgieron de gremios de transportistas desplazados sino de otros grupos políticos opuestos al alcalde. A esto habría que añadir que son varios los analistas que han relacionado la forma de actuar de los gremios de transportistas y los rasgos principales de los conflictos que protagonizan (en los que se aprovechan de su control de un servicio de interés público para la defensa de sus intereses particulares) con los de otros gremios y organizaciones sindicales, en sectores como la educación, la salud, e incluso en el poder judicial (Pérez 2002; Ospina 2002).

En efecto, los desafíos de tratamiento de conflictos y, en un sentido más amplio, de gobernabilidad democrática que tuvo que enfrentar la Municipalidad de Quito en lo referente al servicio de transporte urbano son similares a los de otros ámbitos en los que, ante la ausencia de mecanismos institucionales efectivos de procesamiento democrático de las controversias, pequeños grupos de interés con gran poder de coerción hacen prevalecer sus aspiraciones por sobre los intereses de las mayorías. En el capítulo IV se mostró que los conflictos en los que la municipalidad trataba de implementar reformas que

ponían en riesgo la tradicional posición de poder de los gremios del transporte fueron los más vinculados con altos niveles de escalamiento y de daños generados. El agente que promovía cambios estructurales en el *statu quo* entró en franca confrontación con los grupos corporativistas que por largo tiempo se habían considerado beneficiarios de ese *statu quo*. Es posible que algo similar suceda en situaciones análogas. En tanto los gobiernos seccionales que asuman nuevas competencias u otros actores intenten introducir reformas que pongan en peligro los intereses de grupos minoritarios poderosos, deberán prever la posibilidad real de conflictos altamente escalados y potencialmente dañinos, no solo para las partes involucradas sino también para terceros. Y es predecible que cuanto más alto sea el poder que éstos, más cruda será su resistencia.

Existen, en este sentido, muchos temas pendientes de investigación que podrían darnos mayores luces sobre la pertinencia del uso de los aprendizajes del caso aquí estudiado en otros contextos. Por ejemplo, ¿qué tan similares fueron casos como en los de Cuenca, Loja y Guayaquil? ¿En qué medida los actores involucrados (municipalidad, transportistas, CNTTT, Policía Nacional, etc.) tomaron en consideración la experiencia de Quito? ¿Cuáles son en concreto las principales similitudes y diferencias entre los gremios de transportistas urbanos y su comportamiento contencioso y otros gremios y organizaciones corporativistas? En estos últimos casos, ¿podría la descentralización tener efectos similares a los que tuvo en Quito? ¿Qué consecuencias podría tener en Quito y en el resto del país el hecho de que la ciudadanía no se haya consolidado como tal, que los usuarios de los servicios no hayan asumido plenamente la defensa de sus propios intereses y derechos?

Aún así, lo sucedido en Quito deja lecciones que podrían, en ocasiones futuras, hacer viable soluciones justas y democráticas sin necesidad del uso de la fuerza. Muestra que los beneficios que creen tener los grupos de poder corporativistas no son necesariamente tales. Como se discutió en los primeros capítulos, el “rendimiento” que tenían los transportistas de su situación de poder era relativo. Les permitía poder enfrentar mejor que otros grupos las recurrentes crisis económicas u otros cambios que ponían en peligro su negocio, por lo general a costa de los intereses de los usuarios. No obstante los transportistas tampoco lograron consolidar utilidades competitivas,

que tengan un mínimo aceptable de estabilidad. Luego del “Buserato” se demostró que era posible encontrar soluciones integradoras, que permitan que al menos parte de estos gremios participen como actores centrales en las reformas, sean parte activa de cambios que, simultáneamente, les generen beneficios particulares y sirvan a los intereses de la mayoría.

La esperanza en soluciones a los conflictos alcanzadas por métodos pacíficos no puede abandonarse. Pero tampoco puede perderse de vista el hecho que la justicia es la condición básica de cualquier solución sostenible. Esta debe considerarse un fundamento, un requisito de la gobernabilidad democrática.

Notas

- 1 Para mayor información sobre las características básicas de este tipo de relaciones y sus efectos en las posibilidades de diálogo y consenso entre las partes involucradas, véase Jorge H. Zalles, “Barreras al Diálogo y al Consenso. Diagnóstico y Posibles Respuestas”, capítulo 4.
- 2 Sánchez-Parga se adscribe al significado que Michel Foucault le da al término “gubernamentalidad”, para hacer referencia “al conjunto de instituciones, procedimientos, diagnósticos y deliberaciones, cálculos y estrategias que permiten y garantizan el gobierno de la sociedad” (Sánchez-Parga 1995: 93).
- 3 Esto implica que otros procesos de descentralización, en ausencia de una clara decisión política, no necesariamente tendrán efectos similares, e incluso podrían dar pie a efectos contrarios. Bien podría darse el caso que, en el ámbito local, se replique la captura del Estado que se observa en el ámbito central; que es uno de los argumentos que ha llevado al propio Bustamante a discrepar con la descentralización como modelo de reforma a la estructura del Estado. Sin embargo, soy de la opinión de que a pesar de esta posibilidad la descentralización se mantiene como uno de los pocos caminos pragmáticos para crear condiciones que permitan superar el sistema corporativista que caracteriza (ahora, no en un futuro posible) a la escena política del país.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto

- 2003 “Una Discusión sobre Violencia con Violencias Ausentes” en *Diario Hoy*. Quito: 28/05/2003.

Albán Gómez, Ernesto

- 1996 “El Episodio como Síntoma”, en *Diario Hoy*. Quito: 23/03/1995.

Araujo, Diego

- 1995 “Quién Controla a la Policía”, en *Diario Hoy*. Quito: 13/12/1995.
1998 “La Revolución del Transporte”, en *Diario Hoy*. Quito: 25/03/1998.

Arcos, Carlos

- 1995 “El Trole: Un Reto para la Gente”, en *Diario Hoy*. Quito: 15/12/1995.
1998 “Demandas y Conflictos Sociales en el Sistema Político Ecuatoriano”, en CORDES, *Proyecto de Gobernabilidad, Cuaderno No. 10*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES.

Arias, César

- 1991 *Estudio sobre la Subvención, Regulación y Propiedad del Transporte Colectivo en la Ciudad de Quito*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
2000 “Mensaje” y “El Problema del Transporte Urbano en Quito”, en UPGT, *Memorias del Transporte. La historia de un Cambio*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Unidad de Planificación y Gestión del Transporte.
2003 “Institucionalidad y Transporte”, en *Diario Hoy*. Quito: 05/04/2003.

Björkqvist, Kaj

- 1997 “The Inevitability of Conflict But Not of Violence: Theoretical Considerations on Conflict and Aggression”, en Douglas P. Fry y Kaj Björkqvist, ed., *Cultural Variation in Conflict Resolution*. Mahwah NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Bush, Robert A. Baruch y Joseph P. Folger

- 1996 *La Promesa de Mediación. Cómo Afrontar el Conflicto A Través del Fortalecimiento Propio y el Reconocimiento de los Otros.* Buenos Aires: Ediciones Granica S.A.

Blanco y Negro, revista suplemento del Diario Hoy, 1995-1998.

Briones, Marena

- 2000 “Mal, Muy Mal”, en *Diario Hoy*. Quito: 11/10/2000.

Burbano de Lara, Felipe

- 1998 “Cultura Política y Democracia en el Ecuador: Una Aproximación a Nuestros Vacíos”, en CORDES, *Proyecto de Gobernabilidad, Cuaderno No. 10*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES.
- 2003 “Democracia, Cultura Política y Gobernabilidad –Los Estudios Políticos en los Años Noventa–”, en Burbano de Lara, Felipe, compilador, *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*. Quito: FLACSO.

Bustamante, Fernando

- 2000 “Ecuador Modernidad y Discontinuidad”, en *Revista Artes Liberales*. Quito: Universidad San Francisco de Quito.
- 2003 “La Cultura Política y Ciudadanía en el Ecuador”, en Burbano de Lara, Felipe, compilador, *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*. Quito: FLACSO.
- 2005 “En los Arrabales del Estado de Naturaleza”, en *Ecuador Debate No. 64 – Abril 2005*. Quito: CAAP.

Bustamante, Teodoro

- 1995 “La Lucha Regional por el Acceso a los Recursos Petroleros”, en Varea Anamaría, coordinadora, *Marea Negra en la Amazonía. Conflictos Socio-ambientales Vinculados a la Actividad Petrolera en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, ILDIS, FTFP, UICN.
- 1999 “Los Conflictos Socioambientales. ¿Una Perspectiva Anacrónica?”, en Ortiz, Pablo, editor, *Comunidades y Conflictos Socioambientales. Experiencias y Desafíos en América Latina*. Quito: Abya-Yala.

Charon, Joel

- 1986 *Sociology, a Conceptual Approach*. Boston: Allyn and Bacon.

Carrión, Andrés

- 1996 “Estamos Desprotegidos”, en *Diario Hoy*. Quito: 19/03/1996.

Carrión, Fernando

- 1994 “El Trolebús en Quito”, en *Diario Hoy*. Quito: 12/01/1994.
- 1995a Comentarios sobre el libro “Conflicto y Democracia en Ecuador” de José Sánchez-Parga, en Sánchez Parga, José,

- Conflicto y Democracia en Ecuador*. Quito, Centro Andino de Acción Popular, CAAP.
- 1995b “Del Tranvía al Trolebús”, en *Diario Hoy*. Quito: 21/08/1995.
- 1996a “La Revolución del Transporte”, en *Diario Hoy*. Quito: 23/03/1996.
- 1996b “¿Mucha Casualidad?”, en *Diario Hoy*. Quito: 19/10/1996.
- 2001 “Nuevas Tendencias en la Urbanización en América Latina”, en FLACSO, *La Ciudad Construida*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
- 2002 “La Caja Común en Transporte”, en *Diario Hoy*. Quito: 14/09/2002.
- Collins, Randall
- 1996 *Cuatro Tradiciones Sociológicas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Coppedge, Michael
- 1996 “El Concepto de la Gobernabilidad: Modelos positivos y negativos”, en *Ecuador: un problema de Gobernabilidad*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES.
- Cornejo Menacho, Diego
- 1995 “El Trole en el Sur”, en *Diario Hoy*. Quito: 13/12/1995.
- 1996 “Estética”, en *Diario Hoy*. Quito: 20/03/1996.
- 1998 “Intento de Homicidio”, en *Diario Hoy*. Quito: 18/11/1998.
- 1999 “Quechuchilis”, en *Diario Hoy*. Quito: 08/12/1999.
- 2001 “Aire”, en *Diario Hoy*. Quito: 09/06/2001.
- Creamer, Claudio
- 1999 “Resolución de Disputas Públicas”, en Ortiz, Pablo, editor, *Comunidades y Conflictos Socioambientales. Experiencias y Desafíos en América Latina*. Quito: Abya-Yala.
- Diario *El Comercio*. Enero 1990 – Diciembre 2004.
- Diario *Hoy*. Enero 1990 – Diciembre 2004.
- Diario *Metro Hoy*. Junio 2003 – Junio 2004.
- Diario *Ultimas Noticias*. Enero 1990 – Diciembre 2004.
- Donoso, Jorge
- 2000 “Ecovía”, en UPGT, *Memorias del Transporte. La historia de un Cambio*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Unidad de Planificación y Gestión del Transporte.
- Endara, Lourdes
- 1999 “Condiciones Necesarias para el Manejo de Conflictos Socioambientales”, en Ortiz, Pablo, editor, *Comunidades y Conflictos Socioambientales. Experiencias y Desafíos en América Latina*. Quito: Abya-Yala.

Figueroa, Oscar

- 1982 *El Transporte en Quito: Antecedentes Sociopolíticos de una Crisis*. Quito: FLACSO-CODATU.
- 1985 *Situación y Problemas de Transporte en América Latina*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD – Institut de Recherche des Transports.
- 1986 “Transporte urbano y conflictos sociales en Quito”, en Centro de Investigaciones CIUDAD, *Cuadernos Ciudad y Sociedad Vol.11*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Fisher, Roger y William Ury

- 1986 “Principled Negotiation”, en Ralph K. White, ed., *Psychology and the Prevention of Nuclear War*. New York University Press, New York.

Flores y Flores, Thalía

- 2002 “La Insaciable Ambición de los Transportistas”, en *Diario Hoy*. Quito: 09/05/2002.

Folger, Robert; Marshall Poole y Randall Stutman

- 1996 *Working Trough Conflict. Strategies for relationships, groups and organizations*”. New York: Longman.

Fontaine, Guillaume

- 2003 *El Precio del Petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO.

Fry, Douglas P.

- 1997 “Culture and Conflict-Resolution Models: Exploring Alternatives to Violence”, en Douglas P. Fry y Kaj Björkqvist, ed., *Cultural Variation in Conflict Resolution*. Mahwah NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Gamboa, Fabián

- 2000 “Las Empresas de Transporte: El Reto del Camino”, en UPGT, *Memorias del Transporte. La historia de un Cambio*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Unidad de Planificación y Gestión del Transporte.

Giddens, Anthony

- 2002 *Sociología*. Cuarta edición. Madrid: Alianza Editorial.

Guerrero, Patricio

- 1999 “Aproximaciones Conceptuales y Metodológicas al Conflicto Social”, en Ortiz, Pablo, editor, *Comunidades y Conflictos Socioambientales. Experiencias y Desafíos en América Latina*. Quito: Abya-Yala.

Gutiérrez, Clarillo y Abelardo Brenes

- 1993 “Teoría del método”, en www.claudiogutierrez.com (01/04/06).

Heifetz, Ronald

- 1997 *Liderazgo Sin Respuestas Fáciles. Propuestas para un Nuevo Diálogo Social en Tiempos Difíciles*. Barcelona: Paidós.

Jijón, Carlos

- 1997 “El Gran Salto a la Derecha”, en *Diario Hoy*. Quito: 28/07/1997.

Kelman, Herbert C.

- 1986 “An Interactional Approach to Conflict Resolution”, en Ralph K. White, ed., *Psychology and the Prevention of Nuclear War*. New York University Press, New York.

Laso, Pepe

- 2001 “Los Tubos de Escape”, en *Diario Hoy*. Quito: 17/06/2001.

Lindblom, Charles

- 1991 *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A.

López, Hernando

- 2004 *Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en Ecuador: Línea de Base de la Descentralización a Julio de 2004*. Quito: CONAM, PROMODE-GTZ. Inédito.

Lorenzo, Pedro

- 2001 *Fundamentos Teóricos del Conflicto Social*. Madrid: Siglo XXI editores.

Mack, Raymond y Richard C. Snyder

- 1974 *El Análisis del Conflicto Social*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Mena, Claudio

- 1995 “Paseo en Trole”, en *Diario Hoy*. Quito: 18/12/1995.
1996 “Jamil, Ni un Paso Atrás”, en *Diario Hoy*. Quito: 20/03/1996.
2000 “Los Grupos de Presión”, en *Diario Hoy*. Quito: 07/04/2000.

Méndez, Genoveva

- 1991 *El Transporte Urbano en Quito: Análisis de su Problemática y Alternativas de Mejoramiento*. Quito: Instituto de Investigaciones Económicas, CONUEP, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador.

Moncagatta, Juan Pablo

- 1996 “Buses con Escaleras”, en *Diario Hoy*. Quito: 19/03/1996.

Moreano, Alejandro

- 1996a “Réquiem por el Bus Popular”, en *Diario Hoy*. Quito: 12/01/1996.
1996b “La Batalla del Trole”, en *Diario Hoy*. Quito: 22/03/1996.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Dirección Metropolitana de Transporte y Vialidad

- 2003 *Plan Maestro de Transporte para el Distrito Metropolitano de Quito. Síntesis*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano.

Nicholson, Walter

- 1997 *Teoría Microeconómica: Principios Básicos y Aplicaciones*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.

Noboa, Roberto

- 2000 “Transporte Público Convencional: Atención a Barrios”, en UPGT, *Memorias del Transporte. La historia de un Cambio*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Unidad de Planificación y Gestión del Transporte.

Ojeda, Lautaro

- 2002 *Situación Actual de la Descentralización en el Ecuador – Avances, Problemas y Perspectivas. Volumen II*. Quito: UNDP.

Orellana, René

- 1999 “Aproximaciones a un Marco Teórico para la Comprensión y el Manejo de Conflictos Socioambientales”, en Ortiz, Pablo, editor, *Comunidades y Conflictos Socioambientales. Experiencias y Desafíos en América Latina*. Quito: Abya-Yala.

Ortiz, Benjamín

- 1996a “La Guerra del Transporte Público”, en *Diario Hoy*. Quito: 08/01/1996.
1996b “Aventura en Medio de la Ciudad”, en *Diario Hoy*. Quito: 25/03/1996.

Ortiz Crespo, Gonzalo

- 1996 “Municipal y Espeso”, en *Diario Hoy*. Quito: 31/03/1996.

Ortiz, Jorge

- 1997 “¿Cómo se Escapará Mahuad?”, en *Diario Hoy*. Quito: 04/07/1997.

Ortiz, Pablo

- 1999 “Apuntes Teórico-Conceptuales para el Diseño de una Propuesta Metodológica de Manejo de Conflictos Socioambientales a través de la Forestería Comunitaria”, en Ortiz, Pablo, editor, *Comunidades y Conflictos Socioambientales. Experiencias y Desafíos en América Latina*. Quito: Abya-Yala.

Ortiz, Pablo y Anamaría Varea

- 1995 “Conflictos Socio-ambientales Vinculados a la Actividad Petrolera en el Ecuador – Estudio Introductorio”, en Varea Anamaría, coordinadora, *Marea Negra en la Amazonía*.

Conflictos Socio-ambientales Vinculados a la Actividad Petrolera en el Ecuador. Quito: Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN.

Ospina, Omar

- 1995 “Líneas”, en *Diario Hoy*. Quito: 23/07/1995.
- 1999 “Enemigos Públicos”, en *Diario Hoy*. Quito: 27/06/1999.
- 2000 “Multas, Cinismo, Chantaje”, en *Diario Hoy*. Quito: 31/08/2000.
- 2001a “Economía Versus Política”, en *Diario Hoy*. Quito: 04/02/2001.
- 2001b “¿Quién Manda a Quién?”, en *Diario Hoy*. Quito: 09/09/2001.
- 2002 “Antisociales de Toga y Palanca”, en *Diario Hoy*. Quito: 19/05/2002.

Pachano, Simón

- 2003 “Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994”, en Burbano de Lara, Felipe, compilador, *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*. Quito: FLACSO.

Pérez, Orlando

- 2002 “Las Palabras o los Hechos”, en *Diario Hoy*. Quito: 02/05/2002.

Ponce Cevallos, Javier

- 1992 “Una Historia Cínica”, en *Diario Hoy*. Quito: 16/08/1992.
- 1996 “Los Viejos Cómplices de Peñañiel”, en *Diario Hoy*. Quito: 21/03/1996.
- 2001 “La Consagración del Autoritarismo”, en *Diario Hoy*. Quito: 07/01/2001.

Puga, Miguel Ángel

- 1991 *Crónicas del Quito Antiguo*. Quito: Artigraf.

Quintana, Fernando

- 1995 “El Centro de Quito es un Caos”, en *Diario Hoy*. Quito: 10/03/1995.

Rodríguez, Cecilia

- 2000 “Concesiones en el Sector Transporte”, en UPGT, *Memorias del Transporte. La historia de un Cambio*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Unidad de Planificación y Gestión del Transporte.

Rosales, Francisco

- 1996 “El Dilema de Quito”, en *Diario Hoy*. Quito: 06/05/1996.
- 1999 “Intereses”, en *Diario Hoy*. Quito: 12/07/1999.
- 2001 “Caosvía”, en *Diario Hoy*. Quito: 01/10/2001.
- 2004 “Revisión Vehicular”, en *Diario Hoy*. Quito: 09/09/2004.

Rubin, Jeffrey; Dean Pruitt y Sung Hee Kim

- 1994 *Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement*. New York: McGraw-Hill.

Sánchez-Parga, José

1995 *Conflicto y Democracia en Ecuador*. Quito: Centro Andino de Acción Popular, CAAP.

1996 *Las Cifras del Conflicto Social en Ecuador: 1980 - 1995*. Quito: Centro Andino de Acción Popular, CAAP.

Saunders, Harold

1991 “We Need a Larger Theory of Negotiation: The Importance of Pre-Negotiation Phases”, en Breslin, William y Jeffrey Rubin: *Negotiation Theory and Practice*. Cambridge: Program on Negotiation, The Harvard Law School.

Stiglitz, Joseph

1997. *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch, editor, S.A., Segunda Edición en castellano.

Strasser, Carlos

2002 “Participación Cívica, Instituciones Democráticas, Buen Gobierno. Los Obstáculos y las Cuestiones”, en Sojo, Carlos, editor. *Desarrollo Social en América Latina: Temas y Desafíos para las Políticas Públicas*. San José: FLACSO – Banco Mundial.

Thomson, J. M.

1976 *Teoría Económica del Transporte*. Madrid: Alianza Editorial S.A.

Ury, William y Richard Smoke

1991 “Anatomy of a Crisis”, en Breslin, William y Jeffrey Rubin: *Negotiation Theory and Practice*. Cambridge: Program on Negotiation, The Harvard Law School.

Vallès, Joseph

2000 *Ciencia Política – Una Introducción*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Vásconez, Mario

1990 “El transporte colectivo en Quito”, en Centro de Investigaciones CIUDAD, *Urbanización y Políticas en el Ecuador, Tomo III, Vol. IV*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Vásconez, Mario (coordinador); Andrea Carrión; Ana María Goetschel y Nancy Sánchez

1997 *Breve Historia de los Servicios en la Ciudad de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad, Municipio Metropolitano de Quito.

Villena, Francisco

2000 “Bus Urbano Tipo”, en UPGT, *Memorias del Transporte. La historia de un Cambio*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Unidad de Planificación y Gestión del Transporte.

Zalles, Jorje

2004 *Barreras al Diálogo y al Consenso. Diagnóstico y Posibles Respuestas.* Quito: Editorial Norma S.A.

Siglas utilizadas

ASTRASUR	Asociación de Transportistas del Sur de Quito
CNTTT	Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
DMT	Dirección Metropolitana de Transporte
DP	Democracia Popular
EMSAT	Empresa Municipal de Servicios y Administración del Transporte
EMT	Empresa Municipal de Transportes, a partir de 1995
EPA	Empresa Metropolitana de Transporte
FENACOTIP	Environmental Protection Agency
FENATU	Federación Nacional de Cooperativas de Transporte de Pasajeros del Ecuador
FETUP	Federación Nacional de Transportistas Urbanos
FRA	Federación de Transportistas Urbanos de Pichincha
FTTP	Frente Radical Alfarista
ID	Programa de Bosques, Árboles y Comunidades Rurales de la FAO
ILDIS	Izquierda Democrática
PRE	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
PSC	Partido Roldosista Ecuatoriano
TRANASOC	Partido Social Cristiano
UICN	Transportistas Asociados S.A.
UOST	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UOTRAPI	Unidad Operadora del Sistema Trolebús
UPGT	Unión de Organizaciones de Transportistas de Pichincha
	Unidad de Planificación y Gestión del Transporte

ANEXO 1

SISTEMATIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS ESTUDIADOS

Ficha Individual de Conflicto (ejemplo)

Número	035	Duración	1 año 4 meses 17 días	Tema	Vida útil
Alcance	Local	Fechas	10/05/99 – 26/09/00	Actualizado	11/12/04

Principales actores involucrados:

- Roque Sevilla, alcalde de Quito.
- Concejales del Distrito Metropolitano de Quito.
- César Arias, director de la UPGT.
- Transportistas varios.
- Jorge Yáñez, dirigente de ASTRASUR.
- Jorge Oviedo, Fundación Natura.
- Humberto Cevallos, Director Ejecutivo del CNT.

Aspiraciones:

- De la municipalidad, que se reduzca la vida útil de los buses de transporte urbano en Quito de 20 a 15 años.
- De los transportistas, que no se de paso a esta medida.

Información sobre el contexto:

- El 21 de enero del 2000 fue destituido el presidente Jamil Mahuad. Su destitución fue precedida de un período de disturbios sociales. Mahuad pertenecía al mismo partido político que el alcalde Sevilla.

Desarrollo del conflicto:

- Probablemente el 10 de mayo de 1999 el Concejo Metropolitano decide reducir a partir del año 2000 la vida útil permitida a los vehículos de transportación urbana, de 20 a 15 años.

- César Arias explica que serían 260 los buses (10% de los de Quito) que tendrían que salir de circulación, describe las ventajas **técnicas** de esta medida, y anuncia que, si bien desde enero estas unidades ya no podrían circular, los transportistas tendrían la **oportunidad** de renovar sus unidades hasta junio del 2000, manteniendo sus cupos. **Argumenta** que es económicamente mucho menor tener buses nuevos que buses nuevos.
- Declaraciones de transportistas **argumentando** que esta medida perjudicaba su **economía** pues les obligaba a endeudarse para la compra de unidades sumamente costosas.
- En el marco de las protestas y negociaciones del 17 de mayo sobre la vida útil de los vehículos de transporte en Quito, **Jorge Yáñez declaró** que el tema de la vida útil **no tenía discusión** y que el municipio debería acogerse a la regulación del CNT al respecto.
- El 23 de agosto de 1999 Diario Hoy publica un reportaje exponiendo las razones técnicas y económicas por la que la vida útil debe ser reducida. Se cita las expresiones de representantes de **Fundación Natura** en las que se da la razón al Municipio.
- En el mismo artículo César Arias **argumenta** con referencias **técnicas** del Banco Mundial las razones por las que la vida útil debería llegar a máximo 15 años (luego de cierto tiempo de funcionamiento de las unidades los costos de mantenimiento se multiplican por 10).
- El 18 de noviembre los **transportistas urbanos de Pichincha** **paralizaron** el servicio por 6 horas. Entre los pedidos estaban eliminar los **controles de contaminación** y que no se aplique la decisión del municipio de reducir a 15 años la **vida útil** de los buses. (En este paro confluyen este conflicto y el de la ficha 34).
- Declaración del **alcalde Roque Sevilla** manifestando **enfáticamente** que el municipio no cedería en su intención de reducir la vida útil de los vehículos a 15 años.
- Editorial del **Diario Hoy** el 30 de noviembre diciendo que la oposición de los transportistas a los controles de contaminación y a la reducción de la vida útil a 15 años escondía su rechazo a que el Municipio tenga la competencia sobre el tránsito y el transporte terrestre. Además planteaba que el trabajo de la UPGT era bueno y que debía defenderse y ampliarse la competencia para incluir también el control del tránsito.
- En diciembre **Jorge Yáñez**, al tiempo que hablaba de una posible candidatura al Concejo Metropolitano para “defender” los intereses de su gremio, decía que los transportistas se oponían a la reducción de la vida útil a 15 años y decía que el Municipio estaba conciente que no podían exigirle a los transportistas la adquisición de unidades nuevas pues eran muy costosas y no habían créditos disponibles.
- El 22 de diciembre **Diario Hoy** informa que continuaban las conversaciones de los **transportistas**, por un lado con el gobierno y por otro con el **Municipio**, al que pedían la suspensión de los controles ambientales y la no reducción de la **vida útil** de los buses a 15 años. El editorial del diario decía que la fijación de esta vida útil no era arbitraria, y que existían suficientes evidencias **técnicas**

para mostrar que los costos de producción, pasado cierto tiempo, aumentaban 10 veces, validando así los argumentos del municipio.

- El municipio **anuncia** que desde el 3 de enero deberían salir de circulación los buses **menores a 20 años**, un total de 42 urbanos y 12 interparroquiales. Se anuncia que se ha coordinado con la **policía** para establecer acciones de control.
- El 6 de abril del 2000 se reúne el CNT y decide incrementar las tarifas de transporte urbano a partir del 15 de abril. Además se ajustó para todo el país la **vida útil** de lo que eran los servicios ejecutivo y selectivo en 15 años (antes los selectivos tenían una vida útil de 5 años), y luego de los 15 años los buses pasarían al servicio popular “siempre que tengan perfectas condiciones de funcionamiento”.
- La UPGT se acogió a la nueva clasificación de buses “especiales” o “solo sentados”, pero planteó que “lo que no es negociable es el tiempo de vida. Del servicio especial, el requisito mínimo es siete años desde la fecha de fabricación. Para los populares es 20”. En un inicio había planteado que solo una parte de los buses de servicio ejecutivo podrían brindar el servicio especial, pero esta propuesta fue desechada al poco tiempo.
- Los **transportistas** declaran que no estaban de acuerdo con la vida útil de 7 años para los buses especiales y de 20 para los populares, puesto que las normas del CNT eran de 15 y 30 años respectivamente. Amenazaron que no negociarían sobre controles ambientales (otro tema en disputa) si no se definía lo de la vida útil.
- **César Arias** declaró por su parte que no cedería en el tema de vida útil, **argumentando** razones técnicas.
- En septiembre del 2000, **Hidalgo Núñez** nuevo director de la UPGT declara que el problema no es la edad sino la falta de mantenimiento. Dice además que había que considerar que la situación económica no estaba para hacer inversiones que no se podrían cubrir, y que aunque estaban considerando la posibilidad de revisar la vida útil, esta decisión no había sido tomada aún.

Datos sobre el daño causado:

- Incomodidades por paralización de transportistas de 6 horas el 18 de noviembre de 1999.

Artículos base

- Mayo 12, 1999 (reportaje largo).
- Mayo 18, 1999 (noticia larga sobre controles ambientales).
- Agosto 23, 1999 (reportaje largo).
- Noviembre 18, 1999 (editorial mediano).
- Noviembre 26, 1999 (reportaje muy largo sobre varios temas).
- Noviembre 30, 1999 (Editorial mediano).
- Diciembre 12, 1999 (reportaje mediano).

- Diciembre 22, 1999 (Editorial mediano).
- Enero 3, 2000 (noticia mediana sobre el Trole).
- Enero 9, 2000 (noticia mediana).
- Abril 7, 2000 (noticia larga sobre incremento de tarifas).
- Abril 18, 2000 (noticia corta).
- Abril 18, 2000 (noticia mediana sobre protestas).
- Mayo 23, 2000 (noticia mediana sobre controles ambientales).
- Septiembre 27, 2000 (reportaje largo sobre varios temas).

Desenlace:

- La vida útil se mantuvo, no se logró reducir a 15 años.

Observaciones adicionales:

- Luego de haber logrado su objetivo inicial, durante la última parte del conflicto los transportistas trataron incluso de ampliar más la vida útil de los vehículos.

ANEXO 2

VARIABLES CUANTITATIVAS Y SUS DEFINICIONES

En el presente estudio se consideraron múltiples variables de análisis, tanto cualitativas como cuantitativas. Este anexo se refiere a las segundas. Presenta una descripción general de la forma en la que los datos fueron obtenidos y organizados, y las principales definiciones utilizadas.

A. Sobre el proceso de sistematización de los conflictos

Para la obtención de las *variables cuantitativas* de esta investigación se utilizó como fuente única el sistema “Explored”, que es una base de datos digital que incluye todos los artículos periodísticos publicados en el Diario Hoy y algunos publicados en otros medios impresos desde el año 1990. Se puede acceder a esta base a través del Internet, en la página www.explored.com.ec.

En primer lugar se identificaron los artículos relacionados con los conflictos del transporte urbano en Quito a través del motor de búsquedas del sistema. Se buscaron aquellos publicados entre el 1 de enero de 1990 y el 21 de diciembre de 2004, y que contuvieran una o algunas de las siguientes palabras clave:

- “Transporte”
- “Transportistas”
- “Buses”
- “Trole”
- “Ecovía”
- Apellido del alcalde en funciones en el mes y año respectivo (“Paz”, “Mahud”, “Sevilla” y “Moncayo”, respectivamente).

Luego se revisó uno a uno los artículos identificados por el sistema, descartando todos aquellos repetidos o que no tuvieran relación directa con los conflictos objeto de estudio. Los restantes fueron estudiados a profundidad, con lo que se identificaron 49 conflictos, tanto nacionales como locales, que tuvieron a Quito como escenario a lo largo del período de estudio. Para cada uno de estos conflictos se elaboró una ficha individual, según el modelo mostrado en el Anexo 1.

Posteriormente se establecieron definiciones operacionales para cada una de las variables de análisis (que se presentan en la próxima sección) y se tabuló la frecuencia de dichas variables según la información de las fichas individuales. En algunos casos se obtuvieron además índices compuestos (que incorporan a más de una variable) y se estimaron coeficientes de correlación entre dichos índices.

B. Variables y definiciones operacionales

A continuación se presentan las definiciones operacionales utilizadas en esta investigación. Son *operacionales* en el sentido de que no definen el concepto como tal, sino la forma en la que dicho concepto se aplica para la tabulación de la información recopilada. Para su mejor identificación, se clasifican las definiciones según tipos de variables, y se presentan en el orden en el que aparecen a lo largo de este documento. Cuando es necesario también se incluyen definiciones del tipo de variable.

Características generales del comportamiento de cada actor

Número de conflictos en los que participó el actor	Número total de conflictos en los que el actor realizó acciones (relacionadas con la controversia) de manera proactiva o reactiva, ya sea con un rol protagónico o con uno marginal.
Principales contendores identificados	Actores que durante el conflicto manifestaron su desacuerdo u oposición a las posiciones y/o intereses del actor en el que se centra el análisis. Se cuenta tanto si esta manifestación fue explícita (mediante declaraciones) o implícita (mediante sus acciones u omisiones). Un mismo actor puede tener más de un contendor durante el mismo conflicto, y un contendor en una etapa del conflicto puede dejar de serlo en otra etapa.
Principales aliados identificados	Actores que durante el conflicto manifestaron su su acuerdo o apoyo a las posiciones y/o intereses del actor en el que se centra el análisis. Se cuenta tanto si esta manifestación fue explícita (mediante declaraciones) o implícita (mediante sus acciones u omisiones). Un mismo actor puede tener más de un aliado durante el mismo conflicto, y un aliado en una etapa del conflicto puede dejar de serlo en otra etapa.
Líder visible	Se aplica al caso de los actores grupales o institucionales, y se refiere al individuo o los individuos que asumen la toma de decisiones en nombre de su grupo y/o la vocería del mismo. En un mismo conflicto puede haber más de un líder visible del grupo. Se cuentan para cada líder visible el número de conflictos en los que aparece. En consecuencia, un mismo conflicto puede ser contado más de una vez, si en el actor grupal analizado ha existido más de un líder visible.

Estrategias utilizadas por cada actor

Se refiere a las cuatro principales estrategias definidas por Rubin, Pruitt y Kim (Rubin, Pruitt y Kim 1994): Contender, ceder, resolver o evitar. Un actor puede adoptar en distintos momentos de un mismo conflicto distintas estrategias. Se contabiliza para cada estrategia el número total de conflictos en los que el actor la ha adoptado. En consecuencia, un mismo conflicto puede ser contado más de una vez, si el actor ha utilizado más de una estrategia en el mismo.

Contender	Cuando las acciones u omisiones del actor están en su mayoría orientadas a imponer sus propias aspiraciones a las de su (s) contendor (es). Esto puede darse mediante tácticas “pesadas” (como bloqueos de vías o decretos de movilización) o “livianas” (como tratar de convencer con argumentos al contendor de abandonar sus propias aspiraciones).
Ceder	Cuando las acciones u omisiones del actor en su mayoría implican el abandono voluntario de sus propias aspiraciones, a favor de las de su (s) contendor (es). El método utilizado registra de manera deficiente esta estrategia, porque su adopción no siempre es observable de manera directa y por lo tanto no siempre se refleja en la cobertura periodística del conflicto.
Resolver	Cuando las acciones u omisiones del actor están orientadas en su mayoría a alcanzar un acuerdo con su (s) contendor (es), que en la medida de lo posible tome en cuenta los intereses de las distintas partes involucradas.
Evitar	Cuando el actor, a pesar de que el conflicto tiene relación con sus intereses, no realiza ninguna acción relacionada con la confrontación. El método utilizado registra de manera deficiente esta estrategia (aún más que en el caso de la estrategia de “ceder”), porque los actores que evitan el conflicto simplemente no aparecen en las coberturas periodísticas. Como se muestra más adelante, se ha tratado de registrar esta estrategia de forma indirecta para el caso de los usuarios (ver definición de “Conflictos en relación a intereses de los usuarios).

Tácticas utilizadas con mayor frecuencia

Se refiere a las formas concretas en las que los actores ponen en práctica su estrategia. Un actor puede adoptar simultáneamente o en distintos momentos del conflicto más de una táctica. Se contabiliza para cada táctica el número total de conflictos en los que el actor la ha adoptado. En consecuencia, un mismo conflicto puede ser contado más de una vez, según el número de tácticas que el actor haya utilizado.

Declaraciones de insatisfacción	Cuando el actor manifiesta explícitamente, ante su (s) contendor (es) o ante terceros (incluyendo los medios de comunicación) su inconformidad con una decisión tomada o con la situación que existe en ese momento.
Argumentación persuasiva	Cuando el actor presenta ante su (s) contendor (es) o ante terceros (incluyendo los medios de comunicación) argumentos para tratar de que se adopten decisiones a su favor.
Recurrir a respaldos técnicos	Cuando la argumentación persuasiva de un actor incluye referencias a estudios técnicos u opiniones de expertos que respaldan su posición.
Amenazas	Cuando el actor explícitamente anuncian realizar acciones que su (s) contendor (es) considera (n) perjudiciales, dependiendo de si este (estos) último (s) hace (n) o no algo que el actor quiere.
Cumplen amenazas	Cuando las amenazas formuladas son efectivamente llevadas a la práctica, total o parcialmente.
Expresar interés en negociar	Cuando el actor manifiesta explícitamente a su (s) contendor (es) o a terceros (incluyendo los medios de comunicación) que no descarta la posibilidad de negociar una solución con su (s) contendor (es).
Negociaciones	Cuando el actor en la práctica participa en conversaciones directas o indirectas (a través de terceras partes) con su (s) contendor (es), y las conversaciones tienen como objetivo alcanzar una solución negociada al conflicto.
Manifestaciones pacíficas	Cuando el actor protagoniza marchas u otras manifestaciones de protesta que no generan en la práctica ningún daño de importancia a su (s) contendor (es) o a terceros.

Manifestaciones violentas	Cuando el actor protagoniza marchas u otras manifestaciones de protesta (bloqueo de vías, lanzamiento de piedras, etc.) que no generan en la práctica daños de importancia a su (s) contendor (es) o a terceros.
Anuncio público de medidas a tomar	Aplica al caso de las autoridades nacionales o locales. Se refiere a cuando a través de sus voceros se anuncia a los medios de comunicación las decisiones tomadas por dichas autoridades en relación al conflicto. Con el anuncio público hecho, resulta más difícil revertir una decisión.
Muestra de interés en logros de contendores	Cuando en las declaraciones del actor ante su (s) contendor (es) o ante terceros (incluyendo los medios de comunicación) menciona los intereses de su (s) contendor (es) y manifiesta de manera explícita o implícita su interés de que dichos intereses sean al menos parcialmente satisfechos.
Expresar acuerdo con contendores	Cuando en las declaraciones del actor ante su (s) contendor (es) o ante terceros (incluyendo los medios de comunicación) menciona puntos de vista coincidentes con los de su (s) contendor (es) sobre ciertos temas.
Hacer favores a contendores	Cuando durante el conflicto el actor realiza intencionalmente acciones que favorecen a las aspiraciones y/o los intereses de su (s) contendor (es), como forma de congraciarse con éste (éstos).
Represión a protestas	Aplica al caso de las autoridades nacionales o locales, cuando frente a protestas (pacíficas o violentas) utiliza su poder de coacción para reprimir a los protestantes.
Estado de emergencia	Aplica únicamente al caso del Gobierno Nacional, cuando toma la decisión de decretar el “Estado de emergencia”, situación legal especial en la que algunos derechos civiles son suprimidos.
Declaración de firmeza	Cuando un actor anuncia ante su (s) contendor (es) o ante terceros (incluyendo los

	medios de comunicación) su disposición a no ceder en sus aspiraciones y llegar hasta las últimas consecuencias para alcanzarlas.
Descalificación del contendor	Cuando un actor utiliza ante terceros (incluyendo los medios de comunicación) calificativos y/o argumentos que ponen en duda o cuestionan abiertamente la credibilidad y/o la legitimidad de las intenciones de su (s) contendor (es).
Acciones legales	Cuando un actor utiliza mecanismos previstos por la ley (como juicios, recursos de amparo, denuncias formales, etc.) para tratar de alcanzar sus aspiraciones o parte de ellas.

Legitimación de sus pedidos

Se refiere a los contenidos del discurso de los transportistas y, más específicamente, a los argumentos que utiliza para justificar ante su (s) contendor (es) o ante terceros (incluyendo los medios de comunicación) el porqué de su posición en el conflicto, y/o del uso de las tácticas empleadas. Se han considerado cuatro tipos básicos de argumentación: Técnica, económica, legal, y la referente al bien común. Un mismo actor puede utilizar más de un tipo de argumento para legitimar su actuación en un conflicto. Se contabiliza para cada “forma de legitimar los pedidos” el número total de conflictos en los que el actor la ha adoptado. En consecuencia, un mismo conflicto puede ser contado más de una vez, según el número de formas de argumentación que el actor haya utilizado.

Técnica	Cuando las declaraciones del actor se argumenta que la decisión que se promueve es la técnicamente más viable, en términos de eficiencia y eficacia para fines comúnmente aceptados como legítimos. Incluyen referencias al trazado de las vías, a la calibración o antigüedad de los motores, a los tiempos de traslado, y a otros temas relacionados sobre todo con la calidad del servicio. Se excluye las argumentaciones sobre costos, utilidades, u otras de orden económico.
Económica	Cuando las declaraciones del actor hacen referencia a costos, utilidades, u otras características económicas del servicio. Usualmente cada actor argumenta desde su

	propia situación económica, enfatizando cómo y cuánto una decisión la favorece o perjudica.
Legal	Cuando las declaraciones del actor hacen referencia a disposiciones legales, usualmente mostrando cómo éstas respaldan la posición del actor o la decisión que el actor apoya.
Bien común	Cuando las declaraciones del actor incluyen argumentaciones en el sentido de que la decisión que el actor apoya favorece al bien común, o puesto de otra forma, es conveniente para la mayor parte de ciudadanos.

Actitud del líder

Se refiere a nivel de agresividad en las declaraciones y/o acciones del actor individual o del líder cuando el actor es grupal. Se han considerado tres tipos básicos de actitudes: Conciliadora, intermedia y beligerante. Un mismo actor puede tener más de un tipo de actitud en distintos momentos del conflicto. Se contabiliza para cada tipo de actitud el número total de conflictos en los que el actor la ha adoptado. En consecuencia, un mismo conflicto puede ser contado más de una vez, según el número de tipos de actitud que el actor haya adoptado.

Conciliadora	Cuando las declaraciones y/o acciones del actor individual son amistosas, propensas a ganar el favor o la simpatía de su (s) contendor (es). Por lo general estas declaraciones revelan un deseo de evitar un mayor escalamiento del conflicto.
Intermedia	Cuando las declaraciones y/o acciones del actor individual, sin ser agresivas, tampoco son explícitamente conciliadoras.
Beligerante	Cuando las declaraciones y/o acciones del actor son agresivas hacia su (s) contendor (es), y/o muestran disposición para involucrarse en un mayor escalamiento del conflicto.

Forma de enfocar los resultados del conflicto

Se refiere a los aspectos del resultado del conflicto a los que el actor otorga mayor importancia, ya sea en su discurso y/o en sus acciones. Se han considerado dos tipos básicos de “enfoques”: Positiva y Negativa. Un mismo actor puede tener más de una forma de enfocar los resultados en distintos momentos del conflicto. Se contabiliza para cada “enfoque” el número total de conflictos en los que el actor lo ha adoptado.

En consecuencia, un mismo conflicto puede ser contado más de una vez, según el número de enfoques que el actor haya adoptado.

Positiva	Cuando el actor centra su atención prioritariamente en las ganancias potenciales que podrían traerle los resultados del conflicto.
Negativa	Cuando el actor centra su atención prioritariamente en las pérdidas potenciales que podrían traerle los resultados del conflicto.

Resultados obtenidos

Se refiere a si el desenlace del conflicto favorece o no a los intereses del actor. Se han considerado dos tipos básicos de resultados: Favorables y Desfavorables. Se trata de variables mutuamente excluyentes, es decir, si en un conflicto se registra una de ellas, no se registra la otra. Sin embargo, existen conflictos en los que el resultado ni favorece ni perjudica claramente a los intereses del actor. Esos casos no se registran en ninguna de estas dos categorías.

Favorables	Cuando el desenlace del conflicto favorece claramente a los intereses del actor y/o cuando el actor manifiesta explícitamente su satisfacción con dicho desenlace.
Desfavorables	Cuando el desenlace del conflicto es claramente desfavorable a los intereses del actor y/o cuando el actor manifiesta explícitamente su insatisfacción con dicho desenlace.

Variables específicas a ciertos actores

Se trata de variables que no han sido medidas para todos los actores, sino solo para ciertos actores específicos. Se presentan a continuación las definiciones respectivas, en el orden en el que las variables son analizadas en el documento.

Divisiones internas de los transportistas	Se refiere a los gremios del transporte como actor de los conflictos. Específicamente trata de las situaciones en las que la persona o grupo que ha estado liderando la participación de los transportistas en el conflicto ha sido cuestionado por otros grupos también de transportistas. Se contabiliza el número de conflictos en los que esta situación se ha presentado. Han existido dos tipos de divisiones: las nacionales y las locales.
---	--

Divisiones con transportistas nacionales	Cuando los transportistas que cuestionan a sus líderes son dirigentes nacionales y/o son de ciudades distintas a Quito.
Divisiones con transportistas locales	Cuando los transportistas que cuestionan a sus líderes no son dirigentes nacionales y/o brindan su servicio en Quito.
Conflictos en relación a intereses de usuarios	Cuando el desenlace del conflicto ha afectado de manera positiva o negativa a los intereses de los usuarios del transporte urbano. Esta variable se utiliza para estimar la frecuencia de la adopción de la estrategia de “evitar” en el caso de los usuarios, comparando el número de conflictos que afectaban sus intereses con el número de conflictos en los que estos actores efectivamente participaron.
Instancias del gobierno involucradas	Se refiere al caso del Gobierno Nacional, en el que son tres las instancias directamente vinculadas con los conflictos del transporte urbano: Las autoridades nacionales, la Policía, y el CNTTT.
Autoridades nacionales	Cuando en el conflicto participan directamente (ya sea con un rol protagónico o con uno marginal) el Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros de estado, los subsecretarios, u otros voceros representantes de la Presidencia de la República. También se considera en esta categoría las actuaciones de la Policía Nacional o del CNTTT cuando éstas responden a disposiciones de las autoridades nacionales.
Policía (actúa por su cuenta)	Cuando en el conflicto participan directamente (ya sea con un rol protagónico o con uno marginal) autoridades u otros miembros de la Policía Nacional, y su actuación no responde a disposiciones de las autoridades nacionales.
CNTTT (actúa por su cuenta)	Cuando en el conflicto participan directamente (ya sea con un rol protagónico o con uno marginal) autoridades u otros miembros del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, y su actuación no responde a disposiciones de las autoridades nacionales.

Variables relacionadas con la actuación de la prensa en los conflictos

En las variables siguientes se ha reunido información sobre la participación de la prensa escrita en los conflictos, asumiendo que ésta es representativa de la participación de la mayor parte de medios de comunicación. En los conflictos estudiados la prensa no ha participado de la misma manera en la que lo han hecho otros actores. Su actuación se ha limitado a lo que puedan incluir (o dejar de incluir) en sus publicaciones. En consecuencia las variables que describan su actuación tienen definiciones particulares.

Número de conflictos en los que se involucraron los Medios de Comunicación	Número total de conflictos en los que, en los artículos recopilados de “Explored”, la posición oficial del periódico y/o de uno o varios de sus articulistas es explícitamente favorable u opuesta a las aspiraciones de uno de los actores centrales del conflicto.
Oposición a la actuación de los transportistas	Número de conflictos en los que uno o varios editoriales o artículos de opinión se oponen explícitamente a la actuación de los transportistas. También incluye noticias y crónicas que recogen opiniones de terceros en este mismo sentido.
Llamado a la ciudadanía a actuar contra transportistas	Número de conflictos en los que uno o varios editoriales o artículos de opinión hacen un llamado a la ciudadanía a actuar en contra de las aspiraciones de los transportistas.
Críticas a autoridades nacionales	Número de conflictos en los que uno o varios editoriales o artículos de opinión formulan críticas a las autoridades del Gobierno Nacional.
Llamado a ejercicio de autoridad	Número de conflictos en los que uno o varios editoriales o artículos de opinión instan a las autoridades pertinentes (nacionales o locales) a que hagan uso de su poder de coacción.
Apoyo a la actuación de autoridades locales	Número de conflictos en los que uno o varios editoriales o artículos de opinión expresan opiniones favorables a la actuación de las autoridades locales durante la controversia. También incluye noticias y crónicas que recogen opiniones de terceros en este mismo sentido.
Cuestionamiento a la eficacia de autoridades locales	Número de conflictos en los que uno o varios editoriales o artículos de opinión ponen en duda la eficacia de la actuación de las autoridades locales (no su intención).

Críticas a la nueva autoridad local	Número de conflictos en los que uno o varios editoriales o artículos de opinión formulan críticas a autoridades locales recientemente posesionadas.
Resultados de los conflictos en los que la prensa se involucró	Se refiere a las características de los desenlaces de los conflictos en los que la prensa tomó partido. Se han considerado dos tipos de resultados: Favorables a la posición defendida por la prensa, y desfavorables a ésta. Se trata de variables mutuamente excluyentes, es decir, si en un conflicto se registra una de ellas, no se registra la otra. Sin embargo, existen conflictos en los que el resultado ni favorece ni perjudica claramente a los intereses de los actores con los que la prensa se ha alineado. Esos casos no se registran en ninguna de las dos categorías.
Favorables a la posición defendida por la prensa	Cuando el desenlace del conflicto favorece al (los) actor (es) cuyas aspiraciones la prensa ha apoyado.
Desfavorables a la posición defendida por la prensa	Cuando el desenlace del conflicto es desfavorable al (los) actor (es) cuyas aspiraciones la prensa ha apoyado.
Total de publicaciones (incluye noticias, reportajes y artículos de opinión)	Número total de artículos periodísticos seleccionados a través del sistema Explored, incluyendo noticias, crónicas, reportajes, editoriales y artículos de opinión.
Total de artículos de opinión	Número total de artículos que expresan opinión, incluyendo los editoriales oficiales del periódico y los artículos de opinión en el que el nombre del autor es publicado.
Publicaciones sobre transporte urbano que mencionan a la municipalidad	Número de artículos sobre el transporte urbano en los que al menos una vez se menciona a la Municipalidad de Quito, dividido para el total de publicaciones, y multiplicado por 100.
Publicaciones en las que los medios se oponen a la actuación de los transportistas	Número de artículos sobre el transporte urbano en los que los medios de comunicación expresan su propia opinión (a través de editoriales y artículos de opinión), y esta es opuesta a la actuación de los transportistas. Este número es dividido para el total de publicaciones, y multiplicado por 100.

Publicaciones en las que los medios apoyan la actuación de la municipalidad	Número de artículos sobre el transporte urbano en los que los medios de comunicación expresan su propia opinión (a través de editoriales y artículos de opinión), y esta es favorable a la actuación de la Municipalidad de Quito. Este número es dividido para el total de publicaciones, y multiplicado por 100.
Publicaciones con opiniones favorables a la actuación de la municipalidad	Número de artículos sobre el transporte urbano en los que los medios de comunicación publican la opinión de terceros, y esta es favorable a la actuación de la Municipalidad de Quito. Este número es dividido para el total de publicaciones, y multiplicado por 100.
Publicaciones con opiniones contrarias a la actuación de los transportistas	Número de artículos sobre el transporte urbano en los que los medios de comunicación publican la opinión de terceros, y esta es favorable a la actuación de la Municipalidad de Quito. Este número es dividido para el total de publicaciones, y multiplicado por 100.
Publicaciones en las que los transportistas opinan en contra de la municipalidad	Número de artículos sobre el transporte urbano en los que los medios de comunicación publican la opinión de los transportistas, y esta es opuesta a la actuación de la Municipalidad de Quito. Este número es dividido para el total de publicaciones, y multiplicado por 100.

Características generales de los conflictos vistos en su conjunto

Principales temas abordados en los conflictos	Hace referencia a los temas que uno o más actores ponen en discusión durante el conflicto. Se cuenta para cada tema el número de conflictos en los que éste ha surgido. En un mismo conflicto suele tratarse más de un tema, por lo que es contado varias veces, una por cada tema discutido.
Estacionalidad de los conflictos	Para estimar la estacionalidad de los conflictos que se muestra en la sección 4.2 se utilizó el siguiente procedimiento: i. Para cada uno de los 49 conflictos, se identificó el o los meses del año en los que éste se desarrolló.

	<ul style="list-style-type: none"> ii. Con base en esta información, para cada mes del año (de Enero a Diciembre), se contabilizó el número de conflictos que han sucedido.
Promedio de número de actores involucrados	<p>Para estimar este promedio se utilizó el siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Se contabilizó el número total de actores involucrados en cada conflicto. ii. Se sumaron las cifras obtenidas para todos los conflictos. iii. Se dividió este resultado para el total de conflictos analizados.
Promedio de número de temas discutidos	<p>Para estimar este promedio se utilizó el siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Se contabilizó el número total de temas tratados en cada conflicto. ii. Se sumaron las cifras obtenidas para todos los conflictos. iii. Se dividió este resultado para el total de conflictos analizados.
Duración promedio (días)	<p>Para estimar este promedio se utilizó el siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Para cada conflicto, se contabilizó el número de días transcurridos entre su inicio y su desenlace. ii. Se sumaron las cifras obtenidas para todos los conflictos iii. Se dividió este resultado para el total de conflictos analizados.

Etapas del conflicto

En la tabla 4.C se hace referencia a cambios entre distintas etapas de conflicto en relación al número de actores involucrados y del número de temas discutidos. Para hacerlo se definieron tres etapas: Inicio, desarrollo y desenlace. Para cada uno de los conflictos se identificó las fechas de inicio y finalización de cada etapa, de acuerdo a las definiciones abajo descritas. Luego, tanto el promedio de actores involucrados como el promedio de temas discutidos fue calculado para cada etapa del conflicto. Por último, se establecieron modelos de cambio entre etapas del conflicto. Cada modelo describe el cambio entre la primera y la segunda etapa (crece, baja, o se mantiene el valor), y el cambio entre la segunda y la tercera etapa. Los modelos se muestran en la tabla 4.C.

Inicio del conflicto	Etapa en la que las diferencias de aspiraciones y/o de intereses entre los actores involucrados se hacen evidentes.
Desarrollo del conflicto	Etapa en la que las diferencias de aspiraciones y/o de intereses entre los actores involucrados son confrontadas mediante acciones de los distintos actores, que implican un proceso de escalamiento y/o un proceso de negociación del desenlace del conflicto.
Desenlace del conflicto	Etapa en la que se definen las características del desenlace del conflicto, y se hace efectivo dicho desenlace.

Tipos de desenlaces de los conflictos

Se refiere a las características básicas del desenlace del conflicto, incluyendo cómo fue alcanzado y si representó o no una solución parcial o definitiva al conflicto. Se han considerado cuatro tipos de desenlaces: Desenlace negociado, desenlace impuesto, solución aplazada y sin solución. Se trata de variables mutuamente excluyentes, es decir, si en un conflicto se registra una de ellas, no se registra la otra. Sin embargo, existen conflictos en los que las características del desenlace no son claras. Esos casos no se registran en ninguna de estas cuatro categorías.

Desenlace negociado	Cuando el desenlace del conflicto es una solución (parcial o definitiva) que ha sido alcanzada mediante un proceso de negociación.
Desenlace impuesto	Cuando el desenlace del conflicto es una solución (parcial o definitiva) que un actor ha impuesto por la fuerza a otro (s).
Solución aplazada	Cuando el desenlace del conflicto es la postergación de la solución de la divergencia por un plazo indefinido.
Sin solución	Cuando el conflicto llega a su final sin que haya existido ninguna solución a la divergencia, ni se haya acordado una postergación de esta solución.

Índice de escalamiento del conflicto

Este índice es un promedio ponderado de varios indicadores, que se calcula para cada conflicto individual. A continuación se especifican los indicadores utilizados, sus definiciones, y el factor con el cual se lo ponderó en el índice.

Importancia relativa de número de actores involucrados (Factor de ponderación 0.10)	Dato obtenido de dividir el número de actores involucrados en el conflicto analizado para el valor máximo de número de actores alcanzado en un conflicto individual, y multiplicar el resultado por 100.
Importancia relativa de número de temas discutidos (Factor de ponderación 0.10)	Dato obtenido de dividir el número de temas tratados en el conflicto analizado para el valor máximo de número de temas alcanzado en un conflicto individual, y multiplicar el resultado por 100.
Importancia relativa de los recursos invertidos por los actores (Factor de ponderación 0.15)	<p>En cada conflicto se establece para cada actor un valor de recursos invertidos, teniendo como referencias límite un valor de cero para los conflictos en los que la única inversión es el tiempo dedicado al mismo, y un valor de 10 para los recursos invertidos por los transportistas en el conflicto de marzo de 1996.</p> <p>Luego se calcula para cada conflicto un valor de recursos totales invertidos sumando los recursos invertidos por todos los actores involucrados.</p> <p>Por último, la importancia relativa se obtiene de dividir el valor de recursos totales invertidos en el conflicto analizado, para el valor máximo valor de recursos invertidos alcanzado en un conflicto individual, y multiplicar el resultado por 100.</p>
Impresión general de intensidad del conflicto (Factor de ponderación 0.35)	<p>Para cada conflicto el investigador asigna un valor de impresión general (subjetiva) de intensidad del conflicto, que tiene como referencia un valor máximo de 10 que corresponde al conflicto de marzo de 1996.</p> <p>La importancia relativa se obtiene de multiplicar el valor de intensidad asignado al conflicto por 100.</p>

Importancia relativa de la cobertura dada por los medios al conflicto. (Factor de ponderación 0.30)	<p>En cada conflicto se establece el número de artículos dedicados a su cobertura, entre los seleccionados a través del sistema Explored.</p> <p>La importancia relativa se obtiene de dividir el total de artículos dedicados a la cobertura del conflicto analizado, para el número máximo de artículos dedicados a un conflicto individual, y multiplicar el resultado por 100.</p>
---	--

Índice acumulado de escalamiento del conflicto

Para el gráfico 4.B se ha construido un índice acumulado diario del escalamiento del conflicto. Esto se ha hecho de acuerdo al siguiente procedimiento:

- Asignar el valor del índice acumulado de cada conflicto a todos los días en los que ese conflicto tuvo lugar.
- Para cada día (desde el 1 de enero de 1990 hasta el 31 de diciembre de 2004) sumar todos los valores de índice acumulado que le hayan sido asignados.

Índice de daño causado por el conflicto

Este índice es un promedio ponderado de varios indicadores. A continuación se especifican los indicadores utilizados, sus definiciones, y el factor con el cual se lo ponderó en el índice.

Importancia relativa de la brecha entre la aceptación promedio del desenlace del conflicto y el mayor valor promedio de aceptación (Factor de ponderación 0.10)	<p>En cada conflicto se establece para cada actor un valor promedio de “aceptación” del desenlace según sus declaraciones, siendo cero cuando el actor se manifiesta absolutamente en desacuerdo (los transportistas luego del “Buserato”), y 10 para cuando se manifiesta absolutamente de acuerdo (la municipalidad luego del “Buserato”).</p> <p>Luego se calcula para cada conflicto un valor de aceptación promedio del resultado, sumando los valores de aceptación de todos los actores involucrados y dividiendo esta cifra para el número total de actores.</p> <p>Posteriormente se estima la brecha restando el valor de aceptación promedio del conflicto analizado, del máximo valor de aceptación promedio de un conflicto individual</p>
---	---

	<p>Por último, la importancia relativa se obtiene de dividir el valor de la brecha en el conflicto analizado, para el valor máximo valor de brecha alcanzado en un conflicto individual, y multiplicar el resultado por 100.</p>
<p>Importancia relativa de los servicios no brindados debido al conflicto (Factor de ponderación 0.10)</p>	<p>Dato obtenido de dividir el número de días de suspensión del servicio en el conflicto analizado para el máximo número de días de suspensión del servicio en un conflicto individual, y multiplicar el resultado por 100.</p>
<p>Importancia relativa de las incomodidades causadas a los usuarios (Factor de ponderación 0.10)</p>	<p>Para cada conflicto se asigna un valor de incomodidades causadas a los usuarios, teniendo como referencias límite un valor de cero para los conflictos en los que no se afectó a los usuarios de forma alguna, y un valor de 10 para las incomodidades causadas a los usuarios en el conflicto de marzo de 1996.</p> <p>La importancia relativa se obtiene de multiplicar el valor de incomodidades causadas que se ha asignado al conflicto, por 100.</p>
<p>Importancia relativa del número de detenidos durante el conflicto (Factor de ponderación 0.10)</p>	<p>Dato obtenido de dividir el número de personas detenidas en el conflicto analizado para el máximo número de personas detenidas en un conflicto individual, y multiplicar el resultado por 100.</p>
<p>Importancia relativa del número de heridos durante el conflicto (Factor de ponderación 0.10)</p>	<p>Dato obtenido de dividir el número de personas heridas en el conflicto analizado para el máximo número de personas heridas en un conflicto individual, y multiplicar el resultado por 100.</p>
<p>Importancia relativa de las pérdidas económicas causadas al sector público (Factor de ponderación 0.10)</p>	<p>Para cada conflicto se asigna un valor de pérdidas monetarias causadas al sector público, teniendo como referencias límite un valor de cero para los conflictos en los que no se causó este tipo de pérdidas, y un valor de 10 para las pérdidas monetarias generadas al sector público en el conflicto de marzo de 1996.</p> <p>La importancia relativa se obtiene de multiplicar el valor de pérdidas monetarias causadas al sector público que se ha asignado al conflicto, por 100.</p>

<p>Importancia relativa de las pérdidas económicas causadas a los transportistas (Factor de ponderación 0.10)</p>	<p>Para cada conflicto se asigna un valor de pérdidas monetarias causadas a los transportistas, teniendo como referencias límite un valor de cero para los conflictos en los que no se causó este tipo de pérdidas, y un valor de 10 para las pérdidas monetarias generadas a los transportistas en el conflicto de marzo de 1996.</p> <p>La importancia relativa se obtiene de multiplicar el valor de pérdidas monetarias causadas a los transportistas que se ha asignado al conflicto, por 100.</p>
<p>Importancia relativa de las pérdidas económicas causadas a terceros (Factor de ponderación 0.10)</p>	<p>Para cada conflicto se asigna un valor de pérdidas monetarias causadas a terceros, teniendo como referencias límite un valor de cero para los conflictos en los que no se causó este tipo de pérdidas, y un valor de 10 para las pérdidas monetarias generadas a terceros en el conflicto de marzo de 1996.</p> <p>La importancia relativa se obtiene de multiplicar el valor de pérdidas monetarias causadas a terceros que se ha asignado al conflicto, por 100.</p>
<p>Importancia relativa de los daños causados a bienes públicos (Factor de ponderación 0.10)</p>	<p>Para cada conflicto se asigna un valor de daños causados a bienes públicos, teniendo como referencias límite un valor de cero para los conflictos en los que no se causó este tipo de daños, y un valor de 10 para los daños causados a bienes públicos en el conflicto de marzo de 1996.</p> <p>La importancia relativa se obtiene de multiplicar el valor de daños causados a bienes públicos que se ha asignado al conflicto, por 100.</p>
<p>Importancia relativa de los daños causados a bienes privados (Factor de ponderación 0.10)</p>	<p>Para cada conflicto se asigna un valor de daños causados a bienes privados, teniendo como referencias límite un valor de cero para los conflictos en los que no se causó este tipo de daños, y un valor de 10 para los daños causados a bienes privados en el conflicto de marzo de 1996.</p> <p>La importancia relativa se obtiene de multiplicar el valor de daños causados a bienes privados que se ha asignado al conflicto, por 100.</p>