



**UNIVERSIDAD
DEL AZUAY**

FACULTAD DE DISEÑO, ARQUITECTURA Y ARTE
ESCUELA DE ARQUITECTURA

LA CIUDAD NO SE MUEVE SOLA

Carla Hermida

Casa 
Editora



**UNIVERSIDAD
DEL AZUAY**
50 AÑOS

Casa
Editora



Francisco Salgado Arteaga, PhD.
Rector

Martha Cobos Cali, PhD.
Vicerrectora Académica

Jacinto Guillén García, Mgt.
Vicerrector de Investigaciones

Toa Tripaldi Proaño, Mgt.
**Directora del Departamento de
Comunicación y Publicaciones**

Consejo Editorial

Juan Lazo Galán, Mst.
Narcisa Ullauri Donoso, Mgt.

Revisión de Estilo:

Prof. Gloria Riera, PhD.

Autora:

Carla Hermida
cheruida@uazuay.edu.ec

Diseño y diagramación:

Gabriela Moreno
Departamento de
Comunicación y Publicaciones

Foto de portada:

Daniel Orellana

ISBN

978-9942-778-22-2

e-ISBN:

978-9942-778-23-9

Primera Edición
Julio 2018

Cuenca-Ecuador

LA CIUDAD NO SE MUEVE SOLA

Carla Hermida

A Sofía, por su ejemplo de fortaleza
A Sebastián, por no dejarme rendir

Agradecimientos

Agradezco a la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SENESCYT) por la beca otorgada para la realización de los estudios de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos, cuya tesis constituye la base de este libro. Agradezco también a la Universidad del Azuay y su Vicerrectorado de Investigaciones por el apoyo en el desarrollo, tanto de la tesis doctoral, cuanto de este texto. De igual forma, manifiesto mi agradecimiento a la Universidad Católica de Chile por la beca concedida para el primer semestre de los estudios. Un agradecimiento muy especial a mi profesor guía, Óscar Figueroa, quien me acompañó a lo largo de todo el proceso de elaboración de este trabajo, y a quien admiro no solo por su profesionalismo sino por su calidad humana. De igual forma, va el sentimiento a los miembros de la comisión de tesis, Rocío Hidalgo y Diego Carrión, cuyos aportes y sugerencias han enriquecido este trabajo. Un agradecimiento muy especial al profesor Fernando Pérez, quien fue testigo y pilar del nacimiento de esta investigación. A los investigadores que en ciertas etapas fueron parte de la construcción de este documento: Paola Mancheno, Diego Redondo, Darío Pizarro, al equipo del Llacta-Lab y a los pasantes de la Universidad del Azuay. A los 18 entrevistados quienes con gran apertura me entregaron su tiempo, sus recuerdos y su conocimiento. Agradezco al Departamento de Comunicación y Publicaciones de la Universidad del Azuay por el apoyo en todos los aspectos relacionados con la publicación de este libro. Finalmente, va mi gratitud a mi familia: César, Mery, María Augusta, Tania, Javier, Mauricio, Martín, Josué, Sebastián y Sofía por su apoyo incondicional y permanente en el cumplimiento de mis sueños. Y a todos aquellos amigos y familiares que me apoyaron tanto en Chile como en Ecuador para completar este proyecto.

LISTADO DE SIGLAS

AVE	Alta Velocidad Española
BRT	Bus Rapid Transit
CIAM	Congreso Internacional de Arquitectura Moderna
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización
DMT	Dirección Municipal de Tránsito
EMOV	Empresa Municipal de Movilidad
EMUVI	Empresa Municipal de Vivienda
ETAPA	Empresa de Telefonía, Agua Potable y Alcantari llado
ETS	Euskal Trenbide Sarea
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PEC	Plan Estratégico de Cuenca
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RIT	Red Integrada de Transporte
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIT	Sistema Integrado de Transporte
UPGT	Unidad de Planificación y Gestión del Transporte
UTP	Urban Transport Planning
UMT	Unidad Municipal de Tránsito
ZODES	Zonas de Desarrollo Económico y Social

ÍNDICE DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	pg. 02
PRÓLOGO	pg. 05
INTRODUCCIÓN	pg. 09
MARCO TEÓRICO	pg. 23
CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL	pg. 53
CONVERGENCIAS Y DEPENDENCIAS	pg. 83
DIVERGENCIAS E INDEPENDENCIAS	pg. 95
ÁREAS PERIURBANAS Y ACCESIBILIDAD	pg. 113
INCIDENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES, ADMINISTRATIVOS Y POLÍTICOS	pg. 127
REFLEXIONES FINALES	pg. 137
BIBLIOGRAFÍA	pg. 155

PRÓLOGO

PRÓLOGO

Tengo la grata tarea de prologar el libro de Carla Hermida. Es una tarea grata no solo porque Carla se ha ganado un espacio en mi apreciación y respeto, sino también porque su obra contiene elementos que deben ser destacados desde distintos puntos de vista.

En primer lugar, me parece pionero el planteamiento de la vinculación de las políticas de planificación urbana con la movilidad. Aparecen aquí dos aspectos que son de gran valor: por una parte, la adopción de la categoría “movilidad” y, en segundo lugar, su adecuada restitución en el ámbito urbano. Con esto quiero decir que al establecer dicha vinculación se “restituye” efectivamente el sentido de la movilidad como una categoría social e integrada en la planificación urbana.

En este mismo sentido, la recuperación del concepto de la movilidad pone en acción otra serie de aspectos que adjetivan el desarrollo urbano actual y que son esenciales para su comprensión y para la acción pública: el medio ambiente, la participación social, la gobernanza y el empoderamiento a nivel local y la valorización y cuidado del espacio público como espacio de todos. El libro sigue la evolución del planeamiento urbano y la integración progresiva en él, del concepto y de la práctica de movilidad. La histórica ausencia o debilidad de relación entre transporte y desarrollo urbano se pone en evidencia en este trabajo, pero al mismo tiempo propone una corrección conceptual y práctica, al integrar la movilidad (y no solo el transporte) en el ámbito urbano, con los rasgos ya referidos, lo que le otorga al concepto su verdadero alcance y sentido. Esta propuesta de Carla es innovadora en muchos sentidos, y lo es para el caso de una ciudad intermedia como Cuenca y para el caso de una activa planificación urbana con iniciativas de transporte/movilidad, como sucedieron en el lapso de tiempo que analiza este libro.

Demás está decir que la adopción de este caso aporta a un conocimiento de las dinámicas de las ciudades intermedias latinoamericanas y que la validez del estudio que aquí se presenta es universal, en el universo de la región. Aunque la elección del caso de estudio podría explicarse por una serie de circunstancias más amplias que las meramente científicas, no es menos cierto que la autora ha escogido una ciudad que, por sus características, su evolución, su escala y los problemas que involucra, resulta muy adecuada para el trabajo de investigación propuesto. Aquí es posible estudiar un conjunto de información, actores y procesos suficientemente accesibles, pero igualmente trascendentales, como objeto de investigación. En este sentido, la elección del tema es uno de los aciertos de este trabajo.

El enfoque teórico desarrollado es completo y amplio, situado en la punta de los avances del conocimiento en temas de movilidad y su relación con el planeamiento, las decisiones públicas en general y las de inversión en particu-

lar. Su lectura localizada y específica, atingente a la realidad estudiada, valoriza el trabajo investigativo y aporta al conocimiento teórico de la movilidad. La presentación y análisis del caso es bastante completa y abarca un período amplio, no solo de tiempo, sino igualmente en el recorrido de las decisiones y prácticas articuladas en la ciudad. Con una gran profusión de antecedentes, expresados en textos e instrumentos públicos, pero también en datos y cartografía, es posible ir conociendo los desafíos, evoluciones y resultados de este proceso.

Las conclusiones se corresponden bien con lo anterior, e ilustran adecuadamente los hallazgos de la investigación, muy concordantes con las tendencias que generalmente se encuentran en esta problemática. Pero no basta con ello, el espíritu generoso de Carla se abre a proponer nuevos temas de investigación y estudio vinculados a este trabajo, a inspirar tanto a investigadores como “practicantes” a abrir caminos nuevos ya profundizar en las buenas vetas ya expuestas.

Esta apertura, así como el carácter y la forma de las conclusiones, es lo que deja precisamente abundante espacio abierto para investigaciones similares, en particular, sobre ciudades medias en América Latina, tema muy trascendental en la actualidad. En las ciudades medias de hoy existe la oportunidad de gestionar y planificar con capacidad de adelantarse y mejor y más temprano resolver los problemas que hoy experimentan las grandes ciudades de la región. En este sentido, la integración de nuevas variables, como la movilidad, la gestión ambiental y el empoderamiento ciudadano, como explicita y valora Carla Hermida, son factores que se integran en esta forma de ver la planificación a la hora actual.

Este libro es también la muestra del asombroso proceso progresivo de conocimiento que Carla va implementando, que va avanzando sobre distintos aspectos, atando cabos, estableciendo relaciones nuevas y proponiendo lecturas renovadas para análisis más conocidos y abriendo puertas que sistemáticamente llevan a respuestas y también a más preguntas. Todo ello revela, en síntesis, un trabajo de alta calidad, con puntos fuertes como la selección de un tema cuyo abordaje es factible y paradigmático; el desarrollo del trabajo, el ritmo y la secuencia escogidos, que incluye el manejo de variables teóricas, la incorporación de datos y recursos informativos valiosos y atractivos (información escrita, cartografía, entrevistas a actores); y las conclusiones, que, como ya decía, invitan a abrir nuevos temas de investigación en torno a esta temática.

Por todo ello es muy grato para mí prologar este libro, y también porque fui testigo de toda su evolución, desde las primeras ideas de la autora hasta sus conclusiones macizas. Haber seguido su desarrollo generó en mí un sentido de admiración y respeto por el trabajo de Carla y espero que su divulgación bajo la forma de libro provoque en ustedes todas las aperturas de espíritu que me produjo a mí.

Oscar Figueroa
Santiago, noviembre 2017



INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El presente texto constituye una adaptación de la tesis de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos: “Movilidad y planeamiento urbano, diálogos y monólogos. El caso de Cuenca, Ecuador”, defendida en Santiago en la Universidad Católica de Chile en julio de 2016, una tesis trabajada bajo la dirección del profesor Óscar Figueroa. El texto busca reflexionar sobre la relación entre las diferentes políticas públicas, instrumentos y prácticas en el ámbito de la movilidad urbana y de la planificación urbana y asienta la reflexión en un caso de estudio, Cuenca, como ciudad intermedia latinoamericana¹.

Entenderemos en este texto por *movilidad* a la suma de los desplazamientos individuales que no dependen tan solo de los medios de transporte², sino de las características de la demanda: distancias, motivos, nivel de renta, edad, sexo; así como también de las características de la oferta: medios de transporte, posibilidad de ir a pie o en bicicleta, etc. (Miralles-Guasch, 2002). Es decir, nos referimos a todas las formas de desplazamiento, no solo a las que implican el dispendio de energía (Herce, 2009). Movilidad no es sinónimo de transporte. Gutiérrez (2010), al respecto, explica que el transporte es el componente material de la movilidad. En el mismo sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir del Ecuador señala que la movilidad “se refiere a todo el colectivo de personas y objetos móviles, mientras que el transporte solo involucra los traslados de tipo mecánico, y deja de lado el componente social y volitivo, que es el deseo y la voluntad de trasladarse en óptimas condiciones” (SENPLADES, 2009). Al examinar los conceptos podemos apreciar que la movilidad de una ciudad no depende tan solo de los sistemas de transporte, sino también de la organización de la ciudad. Nuestro examen, en consecuencia, no se limita al transporte, pese a que la mayor parte de documentación e información disponible sobre el tema se refiere únicamente a dicho aspecto.

Por otro lado, el planeamiento urbano en este trabajo de investigación “implica estudiar cómo se ha ido consolidando el conjunto de prácticas con las que se anticipa una determinada ordenación de la forma en que el hecho urbano se expresa sobre el territorio” (Herce y Magrinyá, 2010, p.131). Para ello, los principales instrumentos de análisis de la planificación urbana constituyen los planes de ordenamiento y las ordenanzas municipales.

¹ No es fácil definir a una ciudad intermedia. Para la variable población, en Europa se utiliza un rango de entre los 20 000 y 500 000 habitantes, en Estados Unidos, de los 200 000 y 500 000; en Argentina, de entre los 50 000 y 1 000 000. Pero sería insuficiente definir una ciudad intermedia por su población: “Tan o más importante es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en este y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior” (Ayuntamiento de Lérida, UNESCO, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 1999, p.43). Una ciudad intermedia, por tanto, es aquella que provee bienes y servicios tanto a sus habitantes como a municipios vecinos; es un centro de interacción social, económica y cultural; en ella se encuentran sedes de gobierno tanto local, como regional y nacional y se encuentran redes de infraestructura que las conectan con otras redes nacionales, regionales y nacionales.

² Se debe anotar que por el carácter de este trabajo cuando se aluda al transporte nos referiremos al transporte terrestre urbano y se dejarán de lado ciertos medios como el marítimo y el aéreo.

Caso y período de estudio

Cuenca está situada en Ecuador, al sur de la Cordillera Andina (Figura 1) y es la capital de la provincia del Azuay. La urbe constituye un ejemplo interesante de ciudad intermedia latinoamericana: es, por lo datos del censo de 2010 (INEC, 2010), el tercer municipio del Ecuador en población, con 505 585 habitantes, de los cuales 331 885 habitan en el área urbana. Además, la ciudad ha contado con una municipalidad pionera en el Ecuador en temas vinculados al tránsito y al transporte. Fue el segundo municipio después de Quito en asumir las competencias de planificación del tránsito y el transporte en 1999, y el primero en asumir la totalidad de esas competencias incluyendo control y registro en el año 2013 (Consejo Nacional de Competencias, 2013). A la fecha de redacción de este texto se encuentra en construcción un sistema de tranvía moderno, lo cual pone a Cuenca en la mira de otras ciudades intermedias latinoamericanas.



Figura 1: Ubicación de Cuenca en el Ecuador

El área urbana de Cuenca se ha constituido históricamente en la ciudad principal de la zona austral del Ecuador y, por tanto, exige una mayor “demanda de ciudad” provocada por el número de personas que transitan por Cuenca, más allá de las que residen en ella. Durante el día accede al área urbana población proveniente de las parroquias³ rurales conurbadas y de municipios vecinos, ya que en Cuenca se localizan grandes equipamientos de influencia regional: universidades, hospitales, subsecretarías de gobierno. Su Centro Histórico ejerce una fuerte influencia sobre el resto de la ciudad, pues es origen y destino de la mayoría de los desplazamientos. Dadas las características arquitectónicas de la ciudad, fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad el 1 de diciembre de 1999 (Figura 2).



Figura 2: Relación del Centro Histórico con respecto al área urbana de Cuenca

Se ha seleccionado como período de estudio los primeros quince años de planificación del transporte por parte del Municipio de Cuenca, es decir desde 1999 hasta 2014; años que coinciden con el inicio de la planificación y regulación del transporte por parte del Municipio de Cuenca y con el inicio de las obras del tranvía, respectivamente. No obstante, para la obtención de ciertas conclusiones será necesario conocer y analizar algunos antecedentes históricos.

³ En el Ecuador parroquia, un término nacido para la administración religiosa, consiste en una unidad político-administrativa que representa una unidad territorial que está contenida en una unidad mayor, el cantón o municipio. Cada cantón o municipio se organiza en parroquias urbanas y rurales.

El período de estudio coincide a nivel internacional con el rol protagónico que adquirieron las ciudades a finales del siglo anterior, así como con la incorporación de nuevas variables en la planificación: la participación ciudadana, la sustentabilidad ambiental y social, entre otras. Carrión (2001) señalaba hace más de una década, con respecto a las ciudades latinoamericanas: “Con la crisis en apariencia irreversible del Estado nacional, la globalización en camino y la urbanización de la población, es posible pensar que el siglo entrante será de las ciudades (...) Se vive la conversión de la ciudad en un actor político y económico, que supera su propio ámbito de existencia: lo local” (p.10). Para el autor, este cambio se vincula con los procesos de descentralización de los estados, así como con la incorporación de nuevos actores que anteriormente no participaban en las decisiones y actividades políticas; tal es el caso de mujeres, indígenas, ambientalistas, entre otros.

A nivel nacional fue justamente a partir de la década del noventa cuando algunos municipios ecuatorianos reforzaron las competencias locales, hecho que marcó la historia del transporte en varias ciudades. Las autoridades locales, preocupadas por el crecimiento del parque automotor y por la prestación deficiente del servicio de transporte público, se vieron impulsadas a tomar las riendas del manejo del tránsito y el transporte, comandadas en ese entonces por el Gobierno Central mediante varias instituciones.

Pregunta de investigación e hipótesis

La transferencia de competencias de planificación y regulación del tránsito y el transporte al Municipio de Cuenca en 1999 ocurrió en medio del auge internacional del desarrollo sustentable y del empoderamiento de los gobiernos locales. Desde entonces inició un proceso de maduración y fortalecimiento local en la materia. Parecía que asumir las competencias de tránsito y transporte por parte de los municipios ecuatorianos resolvería gran parte de los problemas en este ámbito. Sin embargo, en el caso de Cuenca, si bien en las últimas dos décadas se han emprendido varias acciones al respecto, aún se perciben las fisuras entre la planificación y la gestión de la movilidad con respecto a la planificación y gestión urbana.

Tomando en cuenta que en las últimas décadas se vive un proceso de renovación teórica con respecto a la planificación, la pregunta que la investigación busca responder es cómo se presenta la relación entre la planificación y la gestión de la movilidad y el planeamiento urbano en el caso de estudio, entre 1999 y 2014, y qué factores principales determinan dicha relación.

La hipótesis planteada es que la falta de un enfoque integral de planificación ha provocado que existan diferentes tipos de relaciones entre la planificación y la gestión de la movilidad y el planeamiento urbano. Estas relaciones pueden ser de convergencia, divergencia, dependencia o independencia y, en ocasiones, poseen un carácter más bien casual que programado. Esta dificultad de aplicar enfoques integrales constituye una herencia universal, ya que históricamente la planificación urbana se ha abordado principalmente como la organización física del territorio, sin pasar por el tamiz de otros aspectos sociales. No obstante, los procesos de renova-

ción teórica de las últimas décadas llevan a cuestionar los instrumentos tradicionales de planificación. En este contexto, la relación entre la planificación urbana y la movilidad adquiere un rol protagónico en el camino hacia ciudades más sustentables.

Relevancia

Hoy en día, “las enormes inversiones que, en todos los casos, están dedicando las ciudades a la transformación y creación de infraestructuras obligan a una reflexión crítica sobre sus modos de planificación y su relación con el planeamiento urbanístico” (Herce y Magrinyá, 2010, p.161). Las políticas públicas, los instrumentos y prácticas de planificación urbana y las de movilidad parecen, en varios casos, hablar lenguajes diferentes. La ausencia de un diálogo adecuado entre ellas puede conducir a un ineficiente e inefectivo uso de los recursos, a la exclusión social y a agudizar los impactos ambientales.

Es cierto que la relación entre urbanismo y transporte se ha visibilizado en las últimas décadas, pero, sin duda, su análisis es aún precario. Por un lado, gran parte de los estudios se han limitado al transporte con un énfasis en las vías y su vinculación con el uso y ocupación del suelo y, por otro, la mayor parte de investigaciones existentes abordan a las grandes metrópolis. En este sentido, resulta vital cuestionarse más allá y plantear la reflexión para ciudades intermedias latinoamericanas, ciudades que por su escala “pueden potencialmente mantener relaciones más armónicas, relaciones más abiertas y equilibradas con su territorio” (Ayuntamiento de Lérida, UNESCO y Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 1999, p.44). Sabatini (1998) sostiene, además, que la gestión pública urbana en ciudades intermedias puede prevenir problemas urbanos como la congestión, la ineficiencia de los sistemas urbanos, los problemas ambientales, la pobreza, entre otros, que se han dado en las grandes ciudades; pero insiste en que lo interesante es que el aprendizaje en las ciudades intermedias puede ayudar a mejorar las condiciones en las otras. El autor sostiene también que las ciudades intermedias constituyen el espacio adecuado para ensayar nuevos estilos de gestión urbana porque cuentan con la ventaja de disponer de un solo gobierno de la ciudad. Considerando lo dicho, resulta relevante abordar el tema de la planificación y gestión de la movilidad y el planeamiento urbano para este tipo de asentamientos.

En el Ecuador, el tema cobra aún más importancia si tomamos en cuenta que en el año 2008 la Constitución en su artículo 264, numeral 6, y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD (2010) en el Artículo 55 literal f, señalan que es competencia exclusiva de los municipios “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal (municipio)”. Poco a poco, entonces, todos los municipios del Ecuador –grandes, intermedios y pequeños– tendrán en sus manos las competencias de tránsito y transporte. El caso de Cuenca se convierte así en un referente singular de análisis para los restantes municipios, ya que ha ejercido las competencias de planificación del tránsito y el transporte desde el año 1999.

Metodología

El trabajo de investigación se llevó a cabo mediante un estudio de caso. Yin (2009) indica que este tipo de estudio resulta significativo cuando las cuestiones que se estudian poseen impacto nacional, tanto a nivel teórico como a nivel de políticas o prácticas, y cuando los resultados pueden contribuir al conocimiento en varias áreas, principalmente las ciencias sociales. La unidad de análisis fue la relación entre la planificación y la gestión urbana y la planificación y gestión de la movilidad. Para su estudio se utilizaron tres tipos de fuentes: documentales, cartográficas y entrevistas semiestructuradas.

Revisión y análisis documental:

por razones operativas se seleccionaron únicamente los documentos más importantes tal como se observa en la línea de tiempo (Figura 3) y las tablas 1 y 2.

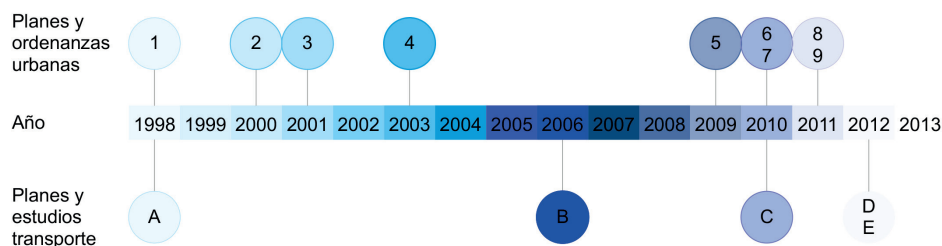


Figura 3: Línea de tiempo de análisis documental

En cuanto a lo urbano, se revisaron los documentos elaborados por el Municipio de Cuenca y que se indican en la tabla 1.

Ref. en línea de tiempo	Documento	Año	Elaborado por:	Estado (hasta la redacción de este documento en el 2016)
1	Ordenanza de uso y ocupación de suelo	1998	Equipo municipal	Aprobado, ya no vigente (actualizada en el 2003)
2	Ordenanza que regula la planificación y ejecución de proyectos habitacionales de interés social en la modalidad de urbanización y viviendas progresivas.	2000	Equipo municipal	Aprobada (actualizada en el 2010)
3	Plan estratégico de Cuenca	2001	Múltiples actores	No se aprueba, se conoce
4	Reforma, actualización, complementación y codificación de la ordenanza de uso y ocupación del suelo	2003	Equipo municipal	Aprobado, vigente hasta la redacción de este texto
5	Plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Cuenca	2009	Equipo municipal, dirigido por consultor Arq. Mauricio Moreno	No llegó a convertirse en ordenanza aprobada
6	Ordenanza para la gestión y conservación de las áreas históricas y patrimoniales del cantón Cuenca	2010	Equipo municipal	Aprobada, vigente hasta la redacción de este texto
7	Ordenanza que regula la planificación y ejecución de proyectos habitacionales de interés social en la modalidad de urbanización y viviendas progresivas	2010	Equipo municipal	Aprobado, vigente hasta la redacción de este texto
8	Plan de desarrollo y ordenamiento territorial	2011	Equipo Municipal, con e	Aprobado, vigente hasta la redacción de este texto
9	Plan especial del centro histórico de Cuenca	2011	Equipo municipal	En revisión, aún no ha sido aprobado para la ordenanza

Tabla 1: Principales herramientas para la planificación y gestión urbana en el período de estudio

En cuanto a la movilidad, se revisaron los planes y estudios detallados en la tabla 2.

Ref. en línea de tiempo	Documento	Año	Elaborado por	Estado (Hasta la fecha de redacción de este documento)
A	Plan de tráfico sustentable	1999	PADECO	Planes de movilidad solo se conocen, no se aprueban
B	Estudio de actualización operacional del sistema integrado de transporte	2006	SIT, A & V Consultores	
C	Estudio de demanda de transporte comercial para Cuenca	2010	Arq. Rodrigo Torres	
D	Estudios complementarios y de ingeniería básica para el tranvía (previo a estos estudios, se elaboraron los estudios de factibilidad para el tranvía, los cuales fueron realizados por la empresa francesa COTIBA y entregados al municipio en el año 2011)	2012	ETS - Red Ferroviaria Vasca	
E	Estudio para la elaboración del plan de ciclovías urbanas y proyecto definitivo para fase piloto y del estudio para el sistema de transporte público en bicicleta en la ciudad de Cuenca	2012	MOVEIRE	

Tabla 2: Estudios de transporte y movilidad realizados a lo largo del período de estudio

Para su análisis se elaboró una matriz que contempla los principales planes y ordenanzas urbanas a partir de 1998 en el eje horizontal y los principales planes, proyectos y estudios de movilidad desde esa fecha en el eje vertical. Al relacionar el eje horizontal con el vertical se obtienen las convergencias, divergencias, dependencias e independencias más importantes entre documentos.

Dado que la investigación se centró en un periodo acotado (1999-2014), no se revisaron ni analizaron documentos ni estudios posteriores al 2014, tales como el “Plan de Movilidad y Espacios Públicos de Cuenca” del año 2015, elaborado por un equipo municipal bajo el asesoramiento de la Junta de Andalucía; ni el nuevo “Plan Urbano de Cuenca” que para la fecha de redacción de este texto se encontraba en etapa de socialización; ni el “Plan Maestro para las Áreas de Influencia del Tranvía de Cuenca en las Avenidas España y Américas” elaborado por la Universidad del Azuay entre los años 2016 y 2017, entre otros. Se han ignorado también, por estar fuera del periodo de estudio, varios esfuerzos interesantes posteriores que se han hecho en la ciudad para incorporar a la participación ciudadana en la planificación, por ejemplo: el “Proceso participativo en Cuenca para el proyecto de recuperación y mejoramiento del espacio público en el Centro Histórico de Cuenca” con el apoyo del BID, o los procesos participativos llevados a cabo en el 2017 para el Plan Operativo de Bicicletas.

Revisión y análisis cartográfico:

La revisión y análisis cartográfico se elaboró a través del uso de sistemas de información geográfica. Se cruzó información referente a uso y ocupación del suelo, densidades autorizadas y reales y condiciones de vida, frente a sistemas de transporte público formal e informal, las autopistas y ciclovías. Se trabajó con los datos expuestos en la tabla 3 para poder comparar dos momentos.

Datos	Primer momento	Segundo momento
Perímetro Urbano	Perímetro establecido en la ordenanza que sanciona el plan de ordenamiento territorial del cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano del año 1998. Este perímetro abarcaba 6754 ha	Perímetro que constituye una modificación del primero y que fue aprobado en el año 2003 en la reforma, actualización, complementación y codificación de la ordenanza anterior. Este último sigue en vigencia hasta la presente fecha y representa un área de 7227 ha.
Datos censales	Censo nacional de población y vivienda 2001	Censo nacional de población y vivienda, 2010
Recorridos de transporte	Recorridos y frecuencias de transporte previos al plan de tráfico sustentable iniciado en 1999	Recorridos y frecuencias establecidas una vez implementada una parte de la integración en el año 2013 y que ya constituían el resultado de una primera racionalización de líneas en el 2001

Tabla 3: Datos utilizados para comparar dos momentos

Entrevistas semiestructuradas:

Para las entrevistas se seleccionó una muestra de los principales tomadores de decisiones, tanto desde el punto de vista político como técnico, durante el período de estudio entre 1999 y 2014. El número de entrevistas se determinó en función de la capacidad operativa y de los recursos disponibles para la investigación, pero, sobre todo, de la naturaleza del tema de análisis. El muestreo fue intencional. Entrevistamos a 20 personas (Tabla 4) y, si bien la mayor parte de ellos autorizaron la utilización de sus nombres, no los mencionaremos, solo haremos referencia al cargo que ocuparon durante el período de estudio, que es lo que en última instancia interesa para los fines de esta investigación.

Nº	Período del gobierno municipal	Cargo	Fecha de la entrevista
1	1996 -2004	Alcalde	07 de febrero del 2015
2		Concejal, presidente de comisión de tránsito y transporte y miembro de comisión de urbanismo	23 de diciembre del 2014
3		Director de la unidad municipal de tránsito (1999 - 2001)	14 de noviembre del 2014
4		Técnica de la UMT entre el 2001 al 2004, pero anteriormente técnica de la dirección de planificación desde el 1999	23 de noviembre del 2014
5		Director de planificación (1996 - 2000)	26 de diciembre del 2014
6	2004 - 2009	Concejal, presidente de la comisión de urbanismo	22 de diciembre del 2014
7		Director de la unidad municipal de tránsito entre el 2005 y el 2009, pero anteriormente técnico de la UMT desde el 2000 al 2001	24 de noviembre del 2014
8		Director de planificación	07 de enero del 2015
9		Director del plan de ordenamiento territorial	15 de noviembre del 2014
10	2009 - 2013	Alcalde	19 de diciembre del 2014
11		Concejala, presidenta comisión de movilidad	06 de enero del 2015
12		Secretario de movilidad desde el 2009 - 2010 pero anteriormente técnico del plan de ordenamiento territorial desde el 2008 - 2009	25 de noviembre del 2014
13		Secretario de movilidad 2013 - 2014	22 de noviembre del 2014
14		Director de dirección municipal de tránsito entre el 2009 y el 2013, pero anteriormente técnico de la UMT desde el 2005 hasta el 2009	26 de noviembre del 2014
15		Secretario de planeamiento 2009 - 2010	10 de noviembre del 2014
16		Secretario de planeamiento desde el 2011 - 2014, pero anteriormente técnica de la dirección de planificación por 15 años	24 de diciembre del 2014
17	OTROS	Presidente de la cámara de transporte (organismo que aglutina a las 7 empresas de transporte)	20 de noviembre del 2014
18		Técnico de transporte durante las tres administraciones	19 de noviembre del 2014

Tabla 4: Listado de personas entrevistadas según las administraciones municipales entre 1999-2014

Las entrevistas fueron semiestructuradas. Para la fase de análisis, las entrevistas se fragmentaron en unidades de análisis, que luego se clasificaron en 25 categorías. Estas categorías fueron organizadas en predecibles e impredecibles, y en centrales y secundarias para la pregunta de investigación, según este criterio se las agrupó en seis grandes temas, tal como se expone en la tabla 5.

NIVEL 1: Categorías	Frecuencia	NIVEL 2: Temas	Frecuencia
Relación entre planificación y gestión de la movilidad y planeamiento urbano	27	1 Visiones y criterios generales sobre la relación entre la planificación y gestión de la movilidad y el planeamiento urbano	27
Proyectos de transporte público vs planeamiento urbano	46	2 Estudios y proyectos de transporte versus las ordenanzas de uso y ocupación del suelo y los planes urbanos	107
Autopista vs crecimiento urbano	20		
Implementación proyectos de transporte	15		
Ordenanzas y planes urbanos desactualizados o insuficientes	13		
Vehículo privado y autopista vs transporte público/peatón	13		
Creación secretarías y su relación con otros departamentos	18	3 Incidencia de los factores institucionales en la relación entre la planificación y gestión de la movilidad y el planeamiento urbano	81
Jerarquía de departamentos municipales	9		
Coordinación entre departamentos municipales de movilidad y planificación	35		
Incidencia de otras dependencias municipales: ETAPA Y EMUVI	7		
Competencias y relación con organismos no municipales	12		
El peso político	23	4 Incidencia de los factores políticos en la relación entre la planificación y gestión de la movilidad y el planeamiento urbano	55
Visión política	7		
Continuidad política	8		
Concejo cantonal, comisiones y concejales	12		
Boicot político	5		
Liderazgo	10	5 Incidencia del factor humano relación entre la planificación y gestión de la movilidad y el planeamiento urbano	40
Recursos Humanos	13		
Participación	10		
Operadores del transporte/municipio	7		
Costo del suelo	5	6 Otros	33
Control del suelo	4		
Autopista en general	8		
Tugurización área periférica	10		
Planificación a nivel nacional	6		

Tabla 5: Temáticas, categorías y frecuencias en la fase final de análisis de las entrevistas

Triangulación de la información:

Una vez revisados y analizados los tres tipos de fuentes, se procedió a una triangulación de la información que llevó a resultados y reflexiones interesantes. Esta información se expone en los diferentes capítulos de este texto.

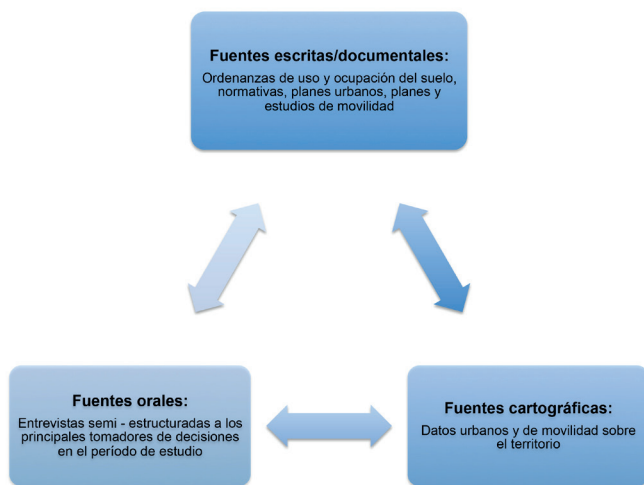


Figura 4: Triangulación de fuentes

Organización del libro

El documento se encuentra organizado en siete capítulos. El primero de ellos, como marco teórico, revisa la relación entre movilidad y urbanismo desde mediados del siglo XIX con la llegada de los sistemas de rieles y el surgimiento del urbanismo como disciplina, hasta llegar a nuestros tiempos, donde ya se incorporan nuevas variables como el espacio público, la participación ciudadana, la preocupación por el medio ambiente, entre otras. El acápite reflexiona sobre el rol actual de la planificación urbana y de la movilidad y, especialmente, sobre la relación entre ellas a lo largo de las últimas décadas, las nuevas visiones y prácticas al respecto.

El siguiente capítulo procura brindar un panorama general del contexto nacional a través de los procesos de urbanización y de planificación en el Ecuador. Alude a la normativa y las competencias a nivel nacional para la gestión y planificación de la movilidad y analiza el caso de Quito como referente de Cuenca. Se aborda, adicionalmente, el caso particular de Cuenca mediante la exposición de ciertos datos básicos claves, un recorrido histórico de su evolución urbana y la incursión municipal en la planificación del transporte desde 1999. El capítulo termina con una descripción del estado de la movilidad en el año 2014.

En “Convergencias y dependencias”, el siguiente capítulo, se exponen las coincidencias conceptuales encontradas en ordenanzas, planes y estudios, que dan cuenta de un interés por integrar las políticas relacionadas con la planificación urbana con las de la movilidad.

En el capítulo 4, por el contrario, se ejemplifican situaciones que evidencian divergencias e independencias (o vacíos) entre políticas públicas, instrumentos y prácticas de planificación urbana con las de movilidad. Estos resultados se obtienen del levantamiento, procesamiento y análisis de las fuentes escritas, cartográficas y orales y la triangulación respectiva. Se destacan temas relacionados con la vía Perimetral Norte, el tranvía, los proyectos de vivienda social, entre otros.

En el capítulo de “Áreas periurbanas y accesibilidad” se enfatiza que, usualmente, las poblaciones periurbanas resultan las más afectadas cuando no se articulan las políticas públicas, instrumentos y prácticas urbanas con las de movilidad. Se revisa la accesibilidad a los equipamientos urbanos mayores y al sistema integrado de transporte por parte de los ciudadanos que residen en las áreas periurbanas y se reflexiona sobre el rol del transporte informal para estos asentamientos.

El capítulo siguiente, “Incidencia de los factores institucionales, administrativos y políticos, analiza la relación entre la planificación urbana con la movilidad atravesada por los factores institucionales, administrativos y políticos”. Expone la organización interna del municipio en estos temas, la coordinación entre equipos y el rol de las empresas municipales. De igual forma, en el ámbito político se reflexiona sobre la continuidad, la aprobación de instrumentos, el costo y el capital político, entre otros temas que definen inevitablemente el futuro de las ciudades.

Para concluir, luego de revisado el caso de estudio, se lo vincula con las reflexiones sobre la relación entre la planificación urbana y de la movilidad a nivel teórico. Se establecen además ciertas recomendaciones, y se dejan planteados nuevos retos y preguntas de investigación.

Se espera que el trabajo sirva a las autoridades locales para el planteamiento de políticas públicas que favorezcan las inversiones efectivas dentro del contexto urbano y de la movilidad. De igual forma, se prevé que el estudio sirva de semilla para futuras investigaciones en el tema, ya sea en el caso de ciudades intermedias del Ecuador como a nivel Latinoamericano.



01

MARCO TEÓRICO

1. MARCO TEÓRICO

1.1. Alcance y límites de la reflexión teórica

“El hábitat del hombre ha estado condicionado históricamente por ciertas innovaciones críticas que han cambiado las formas de habitar, el modo de producir, las relaciones sociales, la organización política, el territorio y las ciudades” (Vergara y de las Rivas, 2004, p.12). El descubrimiento de la agricultura, la revolución industrial, la actual revolución digital han determinado la conformación y transformación de los asentamientos humanos. La evolución de las ciudades, hábitat de la mayor parte de la población mundial en la actualidad, ha dependido de componentes económicos, sociales, políticos y físicos. En este contexto, la relación entre la ciudad y la movilidad, como su elemento intrínseco, también ha estado determinada por ellos.

Para el marco teórico de este trabajo se ha indagado sobre cómo ha evolucionado la relación entre la ciudad y la movilidad, ya que, para analizar la relación entre ellas en la actualidad, debemos comprender su pasado. Por motivos metodológicos el estudio parte desde mediados del siglo XIX, cuando se presentan dos fenómenos importantes para la temática: (1) el surgimiento del urbanismo como disciplina y (2) la irrupción de la velocidad de desplazamiento. Luego de un recorrido histórico por esta relación se reflexiona sobre el rol de la planificación urbana y la de la movilidad en los actuales momentos.

La relación entre la ciudad y el transporte o la movilidad no puede ser analizada desde una perspectiva meramente de causalidad, en donde la ciudad condiciona al transporte o viceversa (Blanco, 2010; Miralles-Guasch, 2002). De acuerdo a Miralles-Guasch (2002), los proyectos de transporte y las estrategias territoriales forman parte de las dinámicas estructurales económicas, sociales y culturales. Blanco (2010), en esa misma perspectiva, critica la relación causal y manifiesta que empíricamente pocos estudios prueban rigurosamente esta linealidad. Es por ello que, aun cuando en las páginas a continuación no se profundiza sobre los temas sociales, económicos y políticos, sí se evidencia cómo estos factores han determinado la relación transporte y territorio en cada una de las diferentes etapas, desde la aparición del urbanismo como disciplina hasta entrado el siglo XXI.

1.2. Evolución de la relación urbanismo y movilidad

Se pueden reconocer cuatro etapas en la evolución de la relación entre urbanismo y movilidad. La primera ocurre a partir de mediados del siglo XIX hasta aproximadamente las décadas de los veinte/treinta, la segunda desde estas décadas hasta los setenta, la tercera hasta inicios de los noventa y, finalmente, la tendencia a partir de finales del siglo anterior. Estas etapas se han planteado únicamente con

la finalidad de organizar la información, ya que los procesos de planificación urbana y las prácticas de movilidad carecen de una fecha exacta de inicio o de finalización. Son procesos que se van construyendo y transformando permanentemente a lo largo del tiempo, no desaparecen, sino que suelen tener un carácter más bien acumulativo.

1.2.1. Surgimiento del urbanismo como disciplina y la influencia de los sistemas de rieles

Previo al nacimiento del urbanismo como disciplina, a mediados del siglo XIX, las ciudades atravesaron algunas transformaciones destacables. La Revolución Industrial había concentrado la producción económica cerca de las zonas urbanas, con ello atrajo a la población rural al tiempo que provocó situaciones de insalubridad y hacinamiento. El aumento de la población urbana, el alejamiento entre el trabajo y la residencia, la transformación de las calles de lugares de encuentro a lugares de circulación, entre otros aspectos, modificaron la morfología de la ciudad. No obstante, a pesar de todos estos cambios, las zonas urbanas hasta mediados del siglo XIX eran aún pequeñas y densas, medían menos de 5 km, y era posible recorrerlas a pie (Arbury, 2005; Miralles-Guasch, 2002). Es por ello que, a pesar de que germina el problema de la accesibilidad por las nuevas distancias entre trabajo y residencia, no se percibían diferentes niveles de accesibilidad provocados por otra razón que no sea la distancia (Miralles-Guasch, 2002).

A partir de mediados del siglo XIX el urbanismo surgió como disciplina para solucionar principalmente dos aspectos urbanos que se habían visto afectados por el traslado de los medios de producción y la población a las ciudades: la higiene y la circulación (Carrión, 2001; Herce y Magrinyá, 2010). Entre las principales teorías urbanísticas que brotaron en aquella época, se encuentran la *Stadtebau* alemana que inició su desarrollo aproximadamente en 1875; el *town planning* británico, cuya legislación se publicó en 1909, y la teoría general de la urbanización de Idelfonso Cerdá en España, publicada en el año de 1867. La Reforma de París del Barón Haussmann de 1852; el Ensanche de Barcelona, de Idelfonso Cerdá de 1859; la transformación de Viena, de Otto Wagner, de 1910 constituyen planes sustanciales atribuibles a estos inicios del urbanismo contemporáneo.



Fotografía 1: Ensanche de Barcelona, Idelfonso Cerdá
Fuente: <https://goo.gl/9p49Lp>



Fotografía 2: Reforma de París, Barón Haussmann
Fuente: <https://goo.gl/93pJZ5>

Estos inicios de la urbanística se caracterizaron por la existencia de un plan regulador que permitió fijar un orden, reglamentar la edificación y facilitar la implementación de los servicios. Con los planes urbanos se pudieron realizar expropiaciones que anteriormente no eran posibles, esto facultaba el contar con espacio para plazas, espacios públicos en el interior de la ciudad y para la extensión de los servicios (Herce y Magrinyá, 2010). Sin embargo, estos planes no estuvieron libres de críticas. Sitté, por ejemplo, consideraba a finales del siglo XIX que dichos planes urbanos no tomaban en cuenta la escala humana. Al respecto Vergara y de las Rivas (2004) señalan que el problema urbano “no podía ceñirse solo a la creación de una satisfactoria infraestructura sanitaria o a la adecuada organización de los flujos de tráfico, sino que debía centrarse en el diseño total de la ciudad de modo que esta fuera psicológica y fisiológicamente acorde con las necesidades del hombre” (p.42).

En cuanto a la movilidad, las utopías urbanas de finales del siglo XIX y principios del xx estaban íntimamente relacionadas con los sistemas de rieles. La ciudad lineal de Arturo Soria y Mata de 1894 planteaba la organización de la ciudad alrededor de eje ferrocarril. La ciudad jardín de Ebenezer Howard de 1902 establecía anillos concéntricos y ejes radiales, que dependían para su existencia del ferrocarril. La ciudad industrial de Tony Garnier en 1904 proponía asentamientos más justos y equitativos, pero al igual que los anteriores, el ferrocarril desempeñaba un papel primordial, ya que la calle principal de la ciudad partía de la estación.

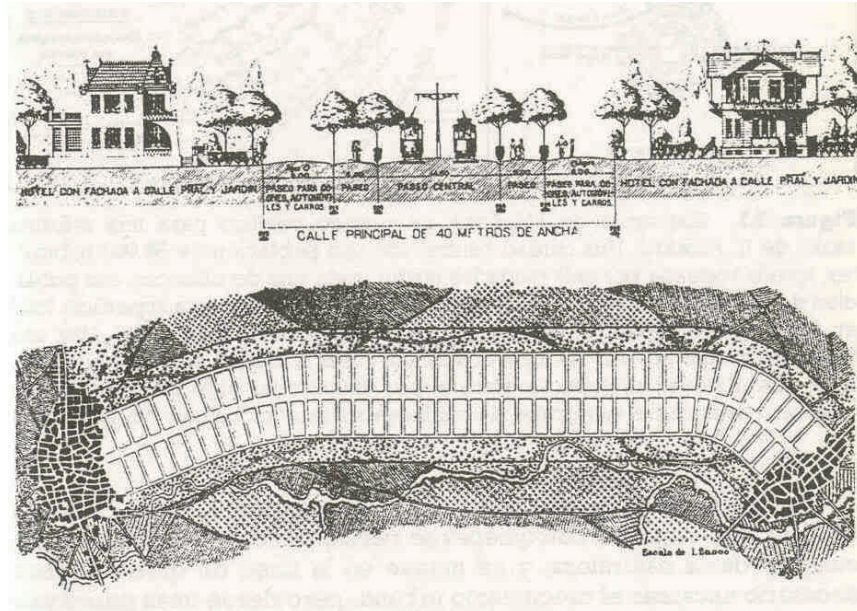


Figura 5: Ciudad lineal, de Arturo Soria y Mata
Fuente: <https://goo.gl/X1okUY>

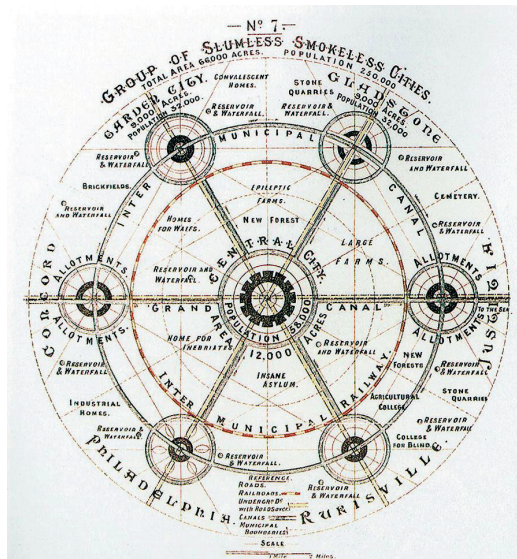


Figura 6: Ciudad jardín, de Ebenezer Howard
Fuente: <https://goo.gl/By75Ar>

En las urbes, el nuevo modelo de producción había obligado a una modificación de los trazados medievales, y las vías pasaron a ser utilizadas prioritariamente para la circulación debido al incremento de las distancias entre el trabajo y la residencia. Surgieron paralelamente nuevas tecnologías para el desplazamiento sobre rieles: el tren y el tranvía. Los sistemas de rieles influyeron en gran medida en los planes urbanísticos. Planes urbanos como el de Idelfonso Cerdá en Barcelona y August Orth en Berlín llevaron a pensar que el ferrocarril podría ser un elemento urbano (Miralles-Guasch, 2002); el plan de Wagner para Viena pensaba de igual forma, el arquitecto “descubre la importancia del transporte y de las infraestructuras en el desarrollo urbano y en el paisaje de la ciudad” (Vergara y de las Rivas, 2004, p.32).

Inclusive aquellos críticos de los planes urbanos mencionados concordaban con el gran significado del transporte en la ciudad. Este sería el caso de los sistemas de parques planteados por Olmstead para Chicago en 1909, un plan que se “introduce precisamente apoyándose en la visión sistemática del espacio público, una perspectiva regional y una reorientación de lo urbano a través de un zoning que se apoya en la infraestructura de transporte y en la red viaria principal” (Vergara y de las Rivas, 2004, p.49). Si bien las ciudades satélites que iniciaban su aparición poseían conceptos diferentes a los ensanches, también estaban determinadas por el transporte, ya que su ubicación dependía de la comunicación con la ciudad a través del ferrocarril.

La llegada de los sistemas de rieles, a pesar de las enormes ventajas que representaban, fomentaron la desigualdad espacial y diferentes niveles de accesibilidad porque aparecieron áreas desigualmente conectadas: únicamente la clase media los utilizaba, pues los trabajadores no podían pagar el costo del pasaje (Miralles-Guasch, 2002).

1.2.2. El urbanismo moderno y el automóvil privado

En la primera mitad del siglo XX se presentaron dos fenómenos contradictorios: se incrementó la centralidad al tiempo que se consolidaron la suburbanización en el área anglosajona y la rururbanización en la Europa continental. Vergara y de las Rivas (2004) se refieren a esto como la lógica de la ciudad continua versus la discontinua: “entre ambos modelos fluye el suburbio como una realidad no querida, pero que no se puede o se sabe evitar” (p.25). De esa forma, en el mundo anglo, las periferias fueron pobladas por la burguesía que buscaba alejarse del ruido, y en Europa fueron pobladas por el proletariado, porque era el suelo que podía pagar (Miralles-Guasch, 2002).

Esta forma de organizar el territorio se relacionó dialécticamente con los cambios en la transportación de aquellos años, uno de ellos fue el abaratamiento de los costos

del transporte colectivo, que estuvo ligado a la incorporación de la electricidad empleada en la tecnología de los transportes (tranvías, ferrocarriles interurbanos eléctricos e inclusive los sistemas de metro) (Gray y Hoel, 1979). Al abaratare costos, los trabajadores pasaron a utilizar el transporte público que anteriormente estaba reservado para las clases medias y altas (Miralles-Guasch, 2002). Otro cambio fue que en Estados Unidos se incorporó el automóvil privado a la movilidad cotidiana a partir de mediados de los años veinte, y cuarenta años después en Europa (Hall, 1996).

La incorporación a la cotidianidad del vehículo privado, símbolo de libertad y movilidad, fomentaba la suburbanización. Así como los sistemas de rieles habían determinado las utopías y los planes urbanos de las décadas anteriores, en la primera mitad del siglo XX el vehículo privado fue el que las influenció como emblema de la modernidad. Dentro de las utopías urbanas del movimiento moderno podemos destacar algunos ejemplos importantes: la ciudad para tres millones de habitantes de Le Corbusier en 1922 y la Ciudad vertical de Hiberseimer de 1927. Ambas, a pesar de diferenciarse en la horizontalidad y verticalidad, otorgaban un protagonismo a la circulación, distinguían la vía peatonal de la vehicular y dentro de esta última se diferenciaban las velocidades. Otra utopía de este período es Broadacre City, de Frank Lloyd Wright, que "introduce una verdadera fusión de modelos precedentes, aunando transporte y territorio" (Vergara y de las Rivas, 2004, p.69) con la finalidad de lograr un crecimiento flexible, evitar la descentralización y unir campo y ciudad.

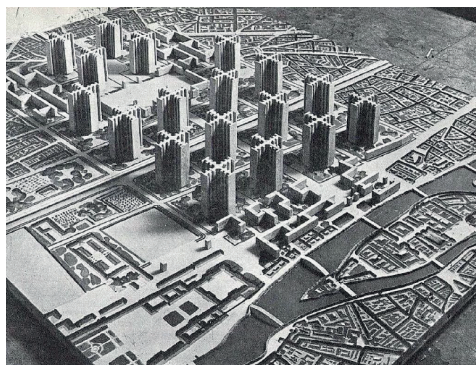


Figura 7: Ciudad de tres millones de habitantes, de Le Corbusier
Fuente: <https://goo.gl/W3aHqB>

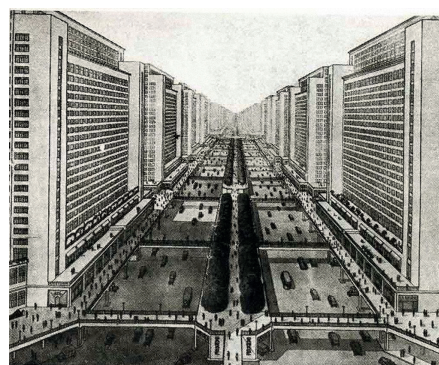


Figura 8: Ciudad vertical, Hiberseimer
Fuente: <https://goo.gl/oXvmRJ>

Las anteriores fueron utopías, pero en cuanto a la aplicación real de los planes, Herce y Magrinyá (2010) consideran que, como parte del proceso de reconstrucción posterior a la Primera Guerra Mundial, apareció un nuevo entendimiento de la planificación urbana y sus instrumentos. Le Corbusier planteó la zonificación, impulsada a través de la Carta de Atenas en 1933 y los Congresos Internacionales de Arquitec-

tura Moderna (CIAM). En dicha Carta se diferenciaban las cuatro funciones de la ciudad: vivienda, trabajo, ocio y circulación; se introdujo el concepto de jerarquía en las redes y se plantearon temas importantes como el contexto de la ciudad dentro de una región, la influencia del medio natural en la vida humana (soleamiento, espacio y vegetación, la defensa del patrimonio histórico, la separación de usos y la clasificación y jerarquización de vías). Es decir, a pesar de las críticas que recibió posteriormente por los resultados que inspiró –debido al beneficio potencial que recibían los empresarios inmobiliarios por segregar espacialmente a los ciudadanos–, encerraba una verdadera teoría urbanística con un alto interés social. Quizá la ciudad de Brasilia, planificada tres décadas después por Lucio Costa en lo urbano y Oscar Niemeyer en lo arquitectónico, pueda ser considerada como un “paradigma de la aplicación de los criterios del urbanismo funcionalista” (Vergara y de las Rivas, 2004, p.97): en ella se evidencia el protagonismo del automóvil en la planificación urbana.



Fotografía 3: Vista aérea de Brasilia
Fuente: [/goo.gl/AoAQSX](https://goo.gl/AoAQSX)

Las redes de transporte, entre ellas las autopistas, pasaron a ser las articuladoras de la ciudad y el soporte de las relaciones sociales y económicas. La planificación de estas redes prácticamente sustituyó a la visión global del planeamiento urbano y las ciudades se empezaron a organizar en función de ellas (Ascher, 2009; Herce y Magrinyá, 2010; Miralles-Guasch, 2002). A pesar de que en un principio las autopistas fueron concebidas por razones de interés público, operacionalmente no resultó así, ya que estaban reservadas para las clases que disponían de un automóvil (Hall,

1996). A partir de los años 30, la autopista se consolidó como un elemento vital de la ciudad. New York y Los Ángeles pasaron a marcar las pautas de desarrollo urbano y ya no Europa. Con la producción en serie, los vehículos se volvieron dependientes del sistema de autopistas y, al tiempo que se constituían en un símbolo de independencia, pasaron a depender de un sistema mayor de redes.

Comienzos de la planificación del transporte urbano – Urban Transport Planning (UTP)

La planificación del transporte urbano como disciplina se originó en Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial y sus métodos fueron posteriormente aplicados alrededor del mundo. El proceso de planificación del transporte urbano, UTP, profundizaba en los métodos utilizados hasta entonces para la proyección de autopistas que ya se aplicaban en los años 30. Este proceso, en su formato clásico, se basa en las siguientes etapas: (1) preparación de inventarios de datos sobre el uso de suelo, transporte y viajes, (2) análisis de las características vigentes de uso de suelo y de viajes, (3) predicción de usos de suelo y características de viaje, (4) establecimiento de metas y formulación de alternativas y (5) puesta a prueba y evaluación de estas. Las cuatro primeras etapas dependen a su vez de submodelos, llamados el proceso de los cuatro pasos, en los cuales se evalúa y se actúa sobre la generación del viaje, la distribución, la división modal y la asignación de tráfico.

El primer período del UTP surgió al final de la Segunda Guerra Mundial. En esta primera etapa se crearon las técnicas iniciales de encuestas con la finalidad de establecer una relación entre uso de suelo y viajes para prever la demanda futura de vías y autopistas. La etapa fue denominada por Gakenheimer (1974) de “desarrollo conceptual” y los subsiguientes períodos se denominaron de “desarrollo operacional” y de “estabilidad conceptual”. Se caracterizaba por la utilización de la tecnología digital, por el fin de los procesos manuales (Dimitriou, 2012) y por la aplicación intensa de las encuestas de hogares y de origen-destino (Weiner, 1979). Estos avances científicos llevaron a una estabilidad en la utilización de la metodología hasta el año 1969.

En estos tres primeros períodos se avanzó rápidamente con la construcción de autopistas tanto en Estados Unidos como Europa. En el caso europeo se importaron estos modelos y pautas norteamericanas, sin atender las particularidades de las ciudades, considerando que las organizaciones internacionales que planificaban el transporte estaban conformadas mayormente por ingenieros norteamericanos (Dupuy, 2008; Miralles-Guasch, 2002). Herce y Magrinyá (2010) sostienen que fue en estos períodos cuando la ingeniería se alejó del urbanismo: “El perfeccionamiento de los modelos de demanda aplicados a la predicción del tráfico y la evolución de las propias técnicas de dimensionado y proyecto de las infraestructuras van a ir creando una normativa propia en la que cada vez están más ausentes las específicas características del espacio urbano, al que, sin embargo, alteran y condicionan con una mayor intensidad” (p.153).

1.2.3. La dispersión y la dependencia en el automóvil privado

A partir de los años 70 del siglo anterior se dieron múltiples fenómenos que determinaron la transformación de las grandes ciudades; en primer lugar, el cambio entre una economía basada en los bienes a una economía fundamentada en los servicios; en segundo lugar, el desmantelamiento del estado de bienestar y el surgimiento de un nuevo modelo económico basado en el libre mercado y en la reducción del rol del Estado. Concomitantemente comenzó a manifestarse la globalización como un proceso económico, tecnológico, social y cultural en el que se insertaron algunos países del mundo para unificar sus mercados y de alguna manera su cultura. Se volvieron globales.

En este contexto social y económico, las ciudades modificaron su morfología y se disolvió el modelo urbano compacto. Si bien la suburbanización se había consolidado anteriormente, a partir de los setenta se agudizó y adquirió otras dimensiones y características. Indovina (2004) señala como principal diferencia la incorporación de nuevos y numerosos motivos de desplazamiento que provocaban una movilidad que ya no era 'pendular' como en los inicios de la suburbanización.

No existe un único patrón suburbano y son varios los nombres que recibieron estas nuevas formas urbanas dispersas que rompieron con el modelo compacto: dispersas, difusas, megacitys, postmetrópolis/exópolis o metápolis, tal como han sido denominadas por autores como Monclús, Indovina, Gilbert, Soja y Ascher respectivamente (Méndez, 2008). Este crecimiento, si bien se presentaba de manera diferente en cada ciudad y en cada período, se caracteriza de manera general por la baja densidad, la discontinuidad territorial y la ocupación de espacios rurales periféricos (Muñiz, Calatayud y García, 2010).

El proceso estuvo determinado, entre otras cosas, por el incremento del ingreso para una parte de la población, lo que permitía a las familias adquirir vehículos, situación que les facultaba el alejarse del centro urbano y vivir en la añorada vivienda unifamiliar con jardín. La adquisición de vehículos a su vez estuvo directamente relacionada con la inversión estatal que subsidiaba autopistas y carreteras (Hall, 1996; Ministerio de Medio Ambiente de España, 2007; Vergara y de las Rivas, 2004). Por otro lado, las hipotecas garantizadas por el gobierno promovían la compra de bienes inmuebles tanto en Estados Unidos como en Europa (Hall, 1996; Ministerio de Medio Ambiente de España, 2007). De igual manera, influyó en este proceso la conformación de hogares más pequeños, la incorporación de la mujer al mercado laboral (Cervero, 1998) y las innovaciones en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que disminuían virtualmente las distancias (De Mattos, 2010).

El modelo disperso de ciudad trae consigo impactos de carácter económico, social y ambiental, que están ligados a la dependencia del automóvil. Económicos en lo que respecta a gastos en dotación de infraestructura y servicios y los costos indirectos por contaminación y accidentes (Arbury, 2005, Cervero, 1998; Gordón, 2012); sociales en cuanto a salud, inequidad, segregación, fragmentación (Cervero, 1998; De Mattos, 2010; Herce, 2009); ambientales debido a la contaminación atmosférica, de

ruido, de agua y de suelo (Cervero, 1998; Ministerio del Medio Ambiente de España, 2007; Vergara y de las Rivas, 2004), consumo de energía, entre otros.

Este proceso de expansión de las ciudades llevó a nuevas formas de planificación del territorio como los master plans y la planificación estratégica. Los master plans o planes territoriales aparecieron a partir de las décadas del sesenta y setenta, debido a una necesidad de coordinación entre escalas de la administración para salvaguardar las inversiones que debía enfrentar el sector público, inversiones principalmente para construir autopistas, un elemento determinante en la conformación de la ciudad de ese entonces. Los planes territoriales abarcaban un nivel más general, definieron las grandes redes de infraestructura y equipamientos articuladores, mientras que los planes urbanos se destinaron a organizar la ciudad y a precisar el derecho a la propiedad del suelo, tomando en cuenta que las normativas urbanas estaban ya de cierta manera consolidadas. De ese modo, la planificación territorial “asume un papel previo y a menudo sustitutorio de la planificación urbanística” (Herce y Magrinyá, 2010, p.152).

El crecimiento desmedido de las ciudades y la aplicación de los master plans exigían renovadas formas de gobernanza porque ya no se gobernaba una sola ciudad, sino una ciudad-región. “La escala regional manifiesta la superación que la realidad ha impuesto a los límites administrativos” (Vergara y de las Rivas, 2004, p.206). No se podía dejar todo el poder regulador de los usos del suelo a los municipios porque, debido al crecimiento de las ciudades, estos entrarían en conflicto sin un poder a nivel regional o metropolitano. Así, en el tema de la movilidad, el concepto de ciudad-región implica también pensar en sistemas integrados de transporte, como el caso de España con la implantación de nuevas tecnologías como el tren de alta velocidad, AVE.

En estas décadas se empieza a aplicar a su vez la planificación estratégica. La globalización daba lugar cada vez con mayor fuerza a la competencia entre ciudades. La planificación urbana tradicional, en tal contexto, presentaba limitaciones porque se confinaba a los aspectos normativos, mientras que la planificación estratégica permitía, aparentemente, responder mejor a las demandas sociales, a las nuevas tecnologías, a los cambios en los modos de producción, entre otros (Vergara y de las Rivas, 2004). Por ello, en el planeamiento urbano se incorporó la planificación estratégica que anteriormente se utilizaba únicamente en la milicia y en las empresas.

Los planes estratégicos continúan utilizándose hasta la actualidad, pero no han estado exentos de críticas. Hay autores que consideran que “los planes estratégicos se fusionaron perfectamente al ideario neoliberal” y lo sitúan a la par de conceptos como la “ciudad empresa”, las asociaciones público-privadas - “PPP”, el “marketing urbano”, entre otras. Según Maricato (2014), “las privatizaciones fueron ampliadas bajo los argumentos de la ineficiencia del Estado y la eficiencia del mercado” (p.126).

La dependencia en el automóvil privado

La incorporación del automóvil privado a la movilidad cotidiana, de acuerdo con Hall (1996), ocurrió en los años veinte en Estados Unidos y en los sesenta en Europa; no obstante, su dependencia, tanto en Europa como en Estados Unidos, empezó luego de la Segunda Guerra Mundial, difiriendo entre país y país por pocos años. Dupuy (2008) documenta que en Francia la mitad de los hogares tenían carro en 1966, este fenómeno se dio en Alemania en 1970 y en Gran Bretaña en 1971.

El autor antes citado llama al automóvil privado un “adaptador territorial” debido a que su utilización significó una táctica en la conformación del territorio, además resalta que la dependencia no radica en el automóvil per se, sino en todo el sistema del automóvil a través del financiamiento, los estándares, el mercado, la planificación, etc. Para Dupuy (2008), la crisis del petróleo de los años setenta, los accidentes de tránsito y la polución invitaban a pensar que con el tiempo se reduciría el número de vehículos. Esa predicción no se cumplió. Al contrario, el número y la dependencia creció sustancialmente tanto en los países desarrollados como en los de en vías de desarrollo.

A pesar de que la dependencia en el automóvil es un fenómeno universal, son en los países donde se han aplicado políticas muy liberales en la materia, en los que el sistema del automóvil se ha desarrollado en extremo. Dupuy (2011) pone como muestra a Estados Unidos, donde las autoridades hasta hace pocos años continuaban considerando que no existía un problema de transporte o de movilidad, sino de pobreza, por lo que iniciaron campañas para apoyar a que las personas con pocos recursos puedan adquirir un auto. En los países en vías de desarrollo la situación no era muy diferente; Kenworthy (2011) indica que la motorización en las ciudades más importantes de estos países también constituyó un gran reto para los planificadores, sobre todo porque se enfrentaron a índices altos de motorización agravada por la poca inversión en transporte público o movilidad no motorizada. Figueroa (2005) advierte que “el hecho de que todavía las tasas de motorización latinoamericanas sean bajas con respecto a los países desarrollados, lleva a pensar que el parque de automóviles seguirá creciendo por muchos años más mientras crezca el ingreso, o se lleguen a tasas de países desarrollados de entre 30, 40 o más automóviles por cada 100 personas” (p.50).

El reto de reducir la dependencia en el automóvil privado no es fácil. En primer lugar, el transporte privado tiene un costo reducido tanto en la compra de vehículos como en costos de gasolina, registros, estacionamiento gratuito en gran parte de la ciudad; además existen fuertes inversiones públicas en vías (Cervero, 1998; Figueroa, 2001). En segundo lugar, la desinversión en transporte público provoca una decadencia en su calidad, lo que motiva al ciudadano a utilizar su vehículo. Finalmente, la libertad de movimiento puerta a puerta, principalmente para las mujeres, adultos mayores y niños es una ventaja muy difícil de superar.

Las fuertes inversiones que los gobiernos, tanto locales como nacionales, realizan en la construcción y ensanchamiento de vías y autopistas se contradice con lo que señalan las investigaciones desde hace varias décadas. Se ha demostrado que

cuando se otorga mayor fluidez para los recorridos en auto, el transporte privado se vuelve más atractivo y, por tanto, en poco tiempo los automóviles se encargan de copar la nueva capacidad vial. Herce (2009) se refirió a esto como una “espiral interminable”. No se trata de un fenómeno nuevo. Hace medio siglo, lo explicó Jacobs a través de lo que denominó la retroalimentación positiva, es decir, una “acción que produce una reacción que a su vez intensifica la condición responsable de la primera acción” (2011, p.388).

La construcción o ensanchamiento de vías ocasiona lo que se conoce como la paradoja de Mogridge: cuando se realizan este tipo de inversiones para el vehículo privado, los costos aumentan para los usuarios de vehículos privados y para los usuarios del transporte público. A los primeros se les encarece su movilización porque al coparse continuamente las nuevas capacidades viales se incrementan los costos de congestión; para los segundos, se encarece su movilización porque al hacer más atractivas las infraestructuras viales vehiculares, las personas tienden a añorar el poder contar con un auto. De esta manera, se reduce el número de usuarios del transporte público, se ocasiona una pérdida de ingresos para los operadores del transporte, quienes se ven obligados a disminuir frecuencias y a bajar los niveles de servicio y así se incrementa el tiempo de espera para los pasajeros. Buchanan (1973) advirtió sobre este fenómeno usando la metáfora de la espiral descendente. Cervero (1998) explica que debido a este hecho han sido los subsidios estatales los que han logrado mantener los servicios de transporte público en los países más ricos.

Replanteamiento de la planificación del transporte en países industrializados

Por todos los impactos negativos que ha dado lugar la expansión de las ciudades y su consecuente motorización, al iniciar la década del setenta, principalmente en Estados Unidos, la construcción de autopistas se vio enfrentada y la planificación del transporte debió re-pensarse, considerando que hasta ese entonces se planificaba únicamente en función del automóvil. Buchanan (1973) sostenía que se habían atendido los aspectos ingenieriles como el volumen y el trazado, pero que se había prestado poca atención al por qué se mueven los vehículos y a los impactos que ocasionan: el tráfico, los accidentes, la ansiedad y el temor. La planificación del transporte público no podía pensarse en términos similares a los de la planificación de las autopistas. Sumado a esto se produjo la crisis del petróleo en 1973 y emergieron las preocupaciones acerca de la sustentabilidad ambiental y social, lo que obligó a cuestionar el modelo de planificación del transporte que se había utilizado hasta ese momento (Dimitriou, 2012).

De esta manera se pasó a un cuarto período en el proceso de planificación del transporte urbano (UTP). El período va de 1969 a 1976 y se llamó “de paralización y revisión crítica” (Gakenheimer, 1974). Gray y Hoel (1979) explican que una de las

principales barreras que imponía el sistema de planificación del transporte urbano, llevado a cabo hasta ese entonces, era que muchos de los factores sociales, económicos, ambientales y energéticos no podían ser ingresados en los sistemas computacionales. Recordemos que el transporte, tal como señaló Figueroa (2008), “constituye una actividad que juega con variables eminentemente sociales, que afectan a la distribución del ingreso y la equidad social, y debe tratar con externalidades que afectan a toda la población y que son normalmente difíciles de valorizar, tales como el tiempo, la comodidad y las vidas humanas” (p.242).

Para Weiner (1979), varios decretos dictados en Estados Unidos⁴ regresaron la mirada a la transportación colectiva, a la participación ciudadana, a las preocupaciones sociales, a la equidad, al consumo de energía y a los temas ambientales. El desencantamiento de las autopistas y el interés en el transporte público no ocurrió únicamente en dicho país, sino en varios de los países industrializados (Dimitriou, 2012). Por tal motivo, en este período se llevaron a cabo numerosos estudios de factibilidad de sistemas de transporte público como el metro y el bus. No obstante, resulta un tanto paradójico que fue principalmente en este período que el proceso UTP, en su formato clásico, se aplicase en ciudades de países en vías de desarrollo como Kuala Lumpur, Lagos, Yakarta, Bangkok, entre otros. América Latina también recibió esta influencia a través de los planes de transporte elaborados para las ciudades de Bogotá, San José y Sao Paulo en 1970, 1974 y 1980, respectivamente (Dimitriou, 2012).

Dimitriou (2012) complementa la periodización de la planificación del transporte urbano con un nuevo período que va desde 1976 y continúa hasta cuando él escribe su libro en 1992. Lo denominó “de conceptos ad hoc y de desorganización”. El autor explica que, con todas las preocupaciones surgidas al respecto del modo de planificación del transporte, inició un análisis de la demanda de viajes utilizando las variables sociales y económicas. A partir de entonces, aseveró, los desarrollos en la planificación del transporte incluyeron la evaluación de beneficios, la inclusión de políticas de estacionamiento, el análisis de las necesidades humanas, la planificación más integral y el reforzamiento institucional. Los resultados llevaron a pensar en inversiones en el transporte colectivo como respuesta a las demandas ciudadanas.

Hall (1996) demuestra que esta nueva visión se evidenció tanto en Estados Unidos como en Europa. Puso como ejemplo a Alemania, país cuyas ciudades importantes construyeron una red de transporte rápido en los años ochenta; a Estados Unidos porque, en la misma década, sus principales ciudades ya disponían de una red de ferrocarril, y a Londres, que ya en 1973 decidió no llevar a cabo los proyectos de autopistas. En el caso francés, Dupuy (2008) señala que en la década de los ochenta la delegación de poder a los gobiernos locales dio lugar a que se comparta el poder entre el central y el local en materia de planificación, lo que abrió el paso para que activistas medioambientales frenaran proyectos de infraestructura vial.

4 En Estados Unidos en 1969 se aprueba un memorándum mediante el que se establece un proceso de participación ciudadana. En el mismo año se suscribió el Decreto de Políticas Ambientales Nacionales y en 1970 se expidió el Decreto de Mejora de la Calidad Ambiental y el Decreto de Asistencia para la Transportación de Masas, complementado y mejorado en 1974.

1.2.4. La sostenibilidad en los modelos urbanos a partir de finales del siglo XX

A pesar de que en los años sesenta ya se vaticinaban las consecuencias negativas de las actividades humanas sobre el medio ambiente, no es sino hasta finales del siglo anterior que se consolidó la idea de cambiar el paradigma: había que construir ciudades sustentables desde el punto de vista ambiental, social y económico.

El término sustentable referido al desarrollo humano se usó por primera vez en el estudio *The Limits of Growth en 1972*, y ya se hablaba de los efectos negativos de la dispersión y el riesgo del uso irresponsable de los recursos (Zegras, 2011). Luego existieron varios avances, como la Conferencia del Ambiente Humano en 1972 de las Naciones Unidas; posteriormente la crisis del petróleo de 1973 que llevó a académicos e investigadores a cuestionarse con mayor ímpetu el uso de los recursos (Vergara y de las Rivas, 2004; Zegras, 2011). En este sentido, el Reporte de Brundtland en 1987 marcó la urgencia de un cambio de tendencia. En dicho documento se definió al desarrollo sustentable como aquel que satisface las necesidades del presente, pero sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones (World Commission on Environment and Development, 1987), y remarcó que para lograr esta sustentabilidad se requería un equilibrio ambiental, social y económico (Neuman, 2005; Verdaguer, 2011; Zegras, 2011).

A pesar de esta conciencia, el crecimiento de las ciudades no se ha detenido. Hoy en día la población urbana supera a la rural (Banco Mundial, s.f.). Latinoamérica y el Caribe constituyen la segunda región más urbanizada del mundo con un crecimiento del 64% de población urbana en 1980 a un 79% en el año 2010 (Hábitat III, 2015). Además del tema demográfico, la ciudad que emerge en el siglo XXI se caracteriza por su dinamismo, por la mayor interacción y la mayor generación de viajes, con un tráfico siempre creciente por el incremento de la conectividad (Vergara y de las Rivas, 2004). Ascher (2004) considera que se enfrentan actualmente grandes desafíos; para ello plantea algunas posibles soluciones como la planificación estratégica, la concepción de espacios múltiples, utilizar un urbanismo sensorial y atractivo, y la gobernanza metropolitana por sobre los gobiernos locales. En este marco, Borja (2013) propone algunas ideas que ayudarían a solucionar los desafíos actuales: la revalorización social y cultural, el valor ciudadano del espacio público, la ciudad compacta, la resistencia social ante la crisis financiera, las regiones metropolitanas, la sostenibilidad, el rechazo a la segregación y exclusión, la valoración de la especificidad de cada lugar y el derecho a la ciudad.

En este contexto, los planes nacionales de desarrollo, como instrumento general que determina las directrices para planes menores como los urbanos, han presentado en estas últimas décadas transformaciones notables hacia nuevas prioridades y dimensiones. Para Cuervo y Mattar (2014), "La democratización política, las tendencias a la descentralización, los procesos de globalización y de creciente interdependencia, así como la aceleración de los progresos de la ciencia y la tecnología se destacan como dimensiones determinantes tanto de las restricciones como de las posibilidades de la planificación" (p.12). Estos autores también evidenciaron un cambio de

enfoque, de uno que priorizaba al mercado hacia otro que, sin desconocer el poder de este, revaloriza las acciones estatales y las intervenciones públicas.

En un estudio de casos internacionales llevado a cabo por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, publicado en el año 2013, se revisaron los planes de desarrollo urbano de siete países: Alemania, Australia, Brasil, Colombia, Estados Unidos, Reino Unido y Sudáfrica. En estos planes se evidenciaron grandes líneas temáticas y preocupaciones recurrentes, entre ellas: sustentabilidad, diseño urbano, identidad, integración social, competitividad, gobernanza y participación, preservación del patrimonio y la ampliación de las opciones de transporte público (Poblete y Salinas, 2014).

De igual forma, el trabajo de Cuervo y Mattar (2014) pone en evidencia que en América Latina varios fenómenos de cambio están sucediendo. Una muestra de esto radica en el sentido prospectivo de sus planificaciones urbanísticas. Los autores enlistan documentos oficiales proyectados con una visión de 10, 15, a 20 años en países como Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. Otra muestra: se incorpora a la sustentabilidad como propósito en los planes de desarrollo de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana, Uruguay, aunque en diferente grado y con diferente énfasis. Además, incorporan las variables bienestar, calidad de vida, equidad, democracia, participación, seguridad ciudadana, transparencia, inclusión, solidaridad, como estrategias de desarrollo. Resultaría interesante comprobar si estas variables se visibilizan en los tres niveles: político, estratégico y operativo porque en ocasiones las políticas públicas se reflejan en los objetivos estratégicos, pero no llegan a operacionalizarse en las intervenciones y proyectos concretos.

En el caso ecuatoriano, el Plan Nacional de Desarrollo, denominado el Plan Nacional del Buen Vivir de 2009, reformado en el 2013, prioriza la planificación como herramienta de desarrollo y parte de una estrategia y visión política. Dicha visión determina un cambio del “paradigma del desarrollo” al “paradigma del Buen Vivir”, y se expresa a nivel estratégico en sus objetivos tales como auspiciar la igualdad, cohesión e integración social, mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, mejorar la calidad de vida, garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable, construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común, garantizar el acceso a la participación pública y política (República del Ecuador, 2009). Su elaboración estuvo a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), pero se sustentó en un trabajo conjunto de ministerios y secretarías más el aporte de ciudadanos, en un intento por consolidar la democracia participativa. Si el Plan ha logrado o no cumplir con su objetivo a cabalidad y si las estrategias se han operacionalizado adecuadamente, constituye una cuestión de profundo debate, pero lo que sí puede evidenciarse es que los temas se encuentran sobre la mesa. Habrá que trabajar en ellos mediante un esfuerzo conjunto entre técnicos, políticos, académicos y ciudadanía.

El rol del transporte en el desarrollo sustentable

El rol del transporte en el desarrollo sustentable se ha debatido ampliamente. La mayor parte de publicaciones que tratan sobre sustentabilidad y transporte, producidas a partir de los años noventa, cuestionan el libre mercado, promueven el transporte colectivo, desincentivan la movilización individual y crean conciencia de los impactos y costos sociales provocados por el transporte motorizado (Dimitriou y Gakenheimer, 2011). En la actualidad, las mayores preocupaciones ambientales son el calentamiento global y el cambio climático, las cuales se producen principalmente en las ciudades en donde vive y trabaja la mayor parte de la población, se consume la mayor parte de energía, y se emite la mayor cantidad de gases efecto invernadero.

En el contexto de renovación teórica de las últimas décadas, surge el cuestionamiento a los métodos tradicionales de planificación del transporte, basados en un enfoque de demanda y sustentados en el modelo de los cuatro pasos. Dimitriou (2011), que cita a Hajer, explica que la racionalidad que aplica el citado modelo de los cuatro pasos intenta encontrar una sola solución, la mejor; sin embargo, lo que se requiere es poseer varias visiones alternativas para el futuro.

Herce (2009) explica que el enfoque de demanda se configura con esta secuencia: actividades - relaciones - infraestructura; es decir, una determinada localización de actividades produce una demanda que hay que responder con un correcto dimensionamiento, principalmente para servir al automóvil. En otras palabras, la demanda, o, por decirlo de otra manera, el mercado, determina el número, la cantidad, la calidad y el tamaño de la infraestructura. Pero se produce inevitablemente una espiral, ya que la infraestructura, bajo este enfoque, precede al crecimiento, por lo que luego se requiere de más infraestructura. Jean-Marc Offner, a quien Herce (2009) cita en su texto, considera que:

Estamos en una tercera etapa en la evolución de nuestro pensamiento sobre el transporte y la movilidad urbana. La primera centró todos los esfuerzos en crear redes de transporte, redes arteriales viarias y redes de sistemas colectivos de infraestructura fija; la segunda se planteó como objeto principal la planificación de viajes, y por eso, desde una perspectiva de eficacia económica, se basó en los modelos de demanda; la tercera está consistiendo en un esfuerzo enorme de gestionar la demanda, de regular el uso de lo existente más que de planificar nuevos sistemas, de tratar de intervenir sobre el comportamiento social favoreciendo la ciudad funcional (p. 125).

Herce (2009) recomienda entonces el enfoque de oferta para atender todas las formas y motivos de desplazamientos porque prioriza la intermodalidad y las alternativas que consuman menos energía. La secuencia es: infraestructura, actividades, relaciones. Las actividades económicas y sociales dependen de la forma, organización y gestión de las redes de infraestructura existentes. El objetivo fundamental

de este enfoque es que ya no sea la demanda o el mercado quien determine la infraestructura, sino, por el contrario, que sean las políticas públicas las que condicionen el comportamiento de los ciudadanos. El poder público, estatal o local, deberá revisar la infraestructura con la que se cuenta y establecer maneras para que se use adecuadamente.

1.3. El rol de la planificación urbana y de la movilidad en los actuales momentos

1.3.1. Crisis de la planificación urbana tradicional

Los problemas económicos, ambientales y sociales relacionados con el crecimiento de la población urbana, sumado al uso indiscriminado del automóvil, preocupan a la ciudadanía en general. Estamos ante una crisis energética, crediticia; además se prevé una crisis de agua potable y de producción alimenticia e inclusive, según Dimitriou (2011), existirá una crisis de gobernanza que obligará a pensar en soluciones a largo plazo. Por ello, en los actuales momentos las ciudades que probablemente puedan conseguir mejores resultados futuros son aquellas que logren equilibrar los aspectos de competitividad económica, cohesión social y sostenibilidad ambiental. Como señala Gutiérrez (2010), el desafío es cómo organizar territorios para los cuales el urbanismo «clásico» no es aplicable.

En las últimas décadas, la planificación urbana tradicional “moderna” ha sido fuertemente cuestionada. Se refuta su carácter extremadamente tecnocrático y regulador, que está basado en un ideario caduco, cuando aún no se vaticinaban los problemas de contaminación, congestión, segregación y fragmentación que sufrirían las ciudades. Actualmente, se buscan nuevas aproximaciones al tema urbano que rebasan la planificación de las extensiones de la ciudad o la ordenación del territorio; los planes sectoriales o especiales y los proyectos urbanos van consolidándose como estrategias de planificación más efectivas.

No obstante, la transición no es un proceso fácil y tomará varias décadas. Existe una fuerza importante de inercia que no permite que los entes planificadores dejen la planificación tradicional totalmente de lado. En parte quizá la responsabilidad recae en los técnicos que trabajan en las instituciones públicas, ya que son ellos los que orientan a las autoridades en las decisiones que deben tomarse. Resulta más fácil para los recursos humanos continuar con procedimientos conocidos y preestablecidos desde hace más de cincuenta años, que aprender a trabajar interdisciplinariamente o incorporar variables cuyas metodologías de análisis aún están en fase de exploración. En el caso de Cuenca, a mediados del siglo anterior se formuló el Plan

de Gatto Sobral dentro del Municipio en la Oficina del Plan Regulador, que existe hasta hoy en día con nuevas denominaciones⁵, donde trabajan mayoritariamente arquitectos.

No se puede, sin embargo, imputar de manera directa a los técnicos municipales la resistencia a los cambios. Si se revisan los contenidos de las cátedras relacionadas con la planificación urbana que se dictan en varias universidades, se puede comprobar que no han variado mayormente de aquellos que se impartían hace varias décadas. Los estudiantes reciben ese conocimiento y son ellos los que luego ocupan cargos técnicos en las entidades planificadoras. Busquets (2006), al respecto, alega que una disfunción en la mayoría de enseñanzas universitarias y profesionales es que todavía están ancladas a la imagen estereotipada del arquitecto “conceptor de todo”, lo que da lugar a la falta de formación de las especialidades requeridas por los nuevos proyectos urbanísticos. En definitiva, no existe una profesionalización de la planificación urbana, aunque algunos centros de educación superior ya intentan suplir esta necesidad creando nuevas carreras. Una muestra concreta es la iniciativa de la Universidad Católica de Chile que recientemente abrió la carrera de Planificador Urbano.

Por otro lado, los tomadores de decisiones se enfrentan a cuestiones contradictorias que dificultan este proceso de cambio de paradigma: deben articular las acciones entre lo existente y lo nuevo. Si se dice que la planificación hoy por hoy tiene que ser más reflexiva, precavida, participativa, flexible, heterogénea y multisensorial (Ascher, 2004), orientada a la acción y estratégica, entonces, indirectamente, el mercado debe convertirse en un actor clave, lo cual puede ser riesgoso. Se reconoce que el urbanismo normativo con el que hemos trabajado en las últimas décadas se concreta con la inversión privada, pero también sin planes reguladores sería difícil contener al mercado porque los planes condicionan esta inversión y únicamente el gobierno (local) puede incidir en la calidad del entorno urbano (Vicuña, 2015). ¿Cómo evitar en este proceso de cambio de paradigma que la planificación se entregue mayoritariamente a las fuerzas del mercado? ¿Cómo compatibilizar la autonomía municipal con la participación de inversión privada sin provocar impactos sociales y ambientales negativos? En un momento dado parecía que la planificación estratégica era una posible solución y tuvo éxito en varias ciudades. Sin embargo, como explica Fernández Maldonado (2015), en otras se inclinó fuertemente hacia el mercado y los resultados fueron una profundización de las desigualdades, véase el caso de Guayaquil o Lima. Por ello, la autora señala, cuando hace referencia al nuevo papel de la planificación urbana en nuestras ciudades, que no se trata solo de “hacer planes” sino de que estos cumplan otras funciones además de la regulatoria y normativa. Los planes deberían incorporar una función informativa que analice e identifique los problemas y oportunidades urbanas, una función promotora del desarrollo urbano a través de consensos y conciliación de intereses y una función redistributiva que podría suscitarse con la captura de plusvalías.

5 Otras denominaciones que han tenido las oficinas responsables del plan regulador son: Dirección de Planificación, Unidad de Ordenamiento Territorial, Oficina del Plan de Ordenamiento Territorial, etc.

Han sido varios los intentos de aplicar instrumentos de planificación urbana distintos a los tradicionales, pero no han estado libres de complicaciones. Así, en México, se plantearon las ZODES (Zonas de Desarrollo Económico y Social), que fueron creadas como:

Áreas que se desarrollan por asociaciones estratégicas cuyas condiciones de ubicación, usos de suelo, equipamientos y otros activos intangibles de gobierno, al aplicar una vocación productiva, potencian y generan inversión e infraestructura social para recuperar, urbanizar, redensificar sustentable y cualitativamente la zona con servicios públicos dotándola de conectividad y movilidad para elevar el valor patrimonial de sus habitantes (Ciudad de México, s.f.).

No obstante, existen numerosos problemas a los que se ha enfrentado esta idea, lo que no ha permitido su exitosa culminación. Se cuestiona la potencial gentrificación que se produce y los ciudadanos protestan a través de redes sociales y manifestos en contra de la ganancia desmedida de los agentes privados en desmedro de las clases más necesitadas.

En Latinoamérica, un intento interesante de modificar la legislación para adaptarla a los nuevos tiempos, sin que el Estado pierda el control, fue la suscripción del “Estatuto de la Ciudad” de Brasil en el 2001. Dicha ley buscó establecer herramientas que permitan “adoptar el principio según el cual el derecho a la propiedad se encuentra sujeto a su función social, la que se define a través de legislación municipal” (Instituto Polis, 2002, p.28). Entre los instrumentos que plantea se encuentran aquellos que permiten al poder público injerir sobre el uso de lotes vacantes, la recuperación de plusvalías, la modificación del uso del suelo a cambio de contrapartidas de los beneficiarios, la apertura a operaciones urbanas que incluyan programas sociales y económicos y estudios de impacto, entre otros (República de Brasil, 2001). Se pretendió empatar los intereses individuales con los colectivos usando un paraguas que luego los municipios elevaban a plan maestro con la participación de la colectividad.

En teoría, el estatuto parecería una herramienta interesante de conciliación de intereses, no obstante, habrá que estudiar si efectivamente su aplicación ha contribuido a una redistribución de la riqueza y a la mejora de la calidad de vida de las personas; recordemos que Brasil tiene altos índices de desigualdad, segregación y fragmentación. También se deberá evaluar en el futuro si los gobiernos locales reconocen la esencia de su formulación, más allá de su tendencia política, y que no sirva para otras “interpretaciones” que puedan contribuir a una mayor desigualdad social a través de complots entre agentes privados y públicos. En este caso se podría suponer que al ser una política de Estado inserta en la Constitución política del país, difícilmente puede ser tergiversada y, por tanto, constituye un referente importante.

1.3.2. Rol actual de la participación ciudadana

La ciudad ya no se entiende como antes, hoy se habla y se pregona el “derecho a la ciudad”. La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad del año 2004 establece algunos principios sobre la gestión democrática, la función social de la ciudad y de la propiedad, el ejercicio pleno de la ciudadanía, el compromiso social del sector privado, entre otros. En este contexto, los aportes realizados de manera explícita o implícita por la ciudadanía están constituyéndose progresivamente en una cuestión a ser considerada en primera línea en la planificación (Figueroa, 2013). Solo a través de una participación de la sociedad civil, la planificación urbana puede ajustarse a las nuevas demandas en esta transición hacia el paradigma de la sostenibilidad. Para ello es importante detectar a los principales actores: ciudadanía, inversionistas, instituciones, gremios, academia, etc., y lograr una adecuada comunicación entre ellos. En este proceso, son los gobiernos locales quienes tienen una mayor incidencia que los estatales debido a su cercanía con los ciudadanos y, sobre todo, por un tema de proporción adecuada frente a la dimensión de los temas a nivel de ciudad. En otras palabras, un gobierno nacional tratando aspectos locales resultaría desproporcionado.

En este sentido, las ciudades intermedias cuentan con una ventaja por sobre las grandes por su tamaño poblacional que permite, de alguna manera, un contacto y una identificación más clara de las élites de los diferentes grupos sociales. Para esto, son importantes los procesos previos de descentralización desde el Estado a los municipios. En el caso ecuatoriano, el Plan Nacional del Buen Vivir, mencionado anteriormente, posee como estrategia territorial nacional la descentralización y la desconcentración, la cual se vio posteriormente reglamentada a través del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En el caso ecuatoriano, con respecto a la participación ciudadana, la actual Constitución de la República en su artículo 95 señala:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (2008).

En función de lo establecido en la Constitución se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y su respectiva Ley Orgánica publicada en el 2009. En otras palabras, la participación se inserta como un eje transversal en las distintas fases de planificación. Existen numerosas formas de participación ciudadana reglamentadas en el Ecuador en el ámbito ⁶ urbano :

asambleas ciudadanas, reuniones de socialización, silla vacía en las sesiones del Concejo Cantonal, participación de un ciudadano en comisiones y directorios de las empresas públicas, exhibiciones rotativas de programas y proyectos, veedurías ciudadanas, reuniones especiales con colectivos, uso de las redes sociales, entre otras. Todas estas estrategias tienen sus pros y sus contras y pueden ser mejorables, pero constituyen una forma de integrar a la ciudadanía en los procesos de planificación; para mejorarlas se debe aprender de experiencias en otras ciudades.

En ocasiones, la participación ciudadana incrementa los tiempos en la elaboración de un proyecto; pero, por otro lado, cuando no existe participación desde las primeras etapas, los conflictos técnicos y sociales pueden presentarse después incluso con mayores tiempos y recursos. Podría decirse que la participación ciudadana resulta una oportunidad más que un obstáculo. Pero ¿hasta qué punto se puede llegar a acuerdos cuando existen múltiples grupos involucrados con miradas e intereses tan diversos? Quizá el concepto clave sea inclusión.

En muchos casos, para los gobiernos locales la decisión de concretar o no un proyecto implica mediar entre pares opuestos: accesibilidad/conectividad versus conservación del medio ambiente, mercado versus calidad de vida, movilidad no motorizada versus motorizada, etc. Estas dualidades representan un problema para los tomadores de decisiones justamente porque nos encontramos en la bisagra del cambio de paradigma al que ya se hizo referencia. Así, si en los años 70 se quería convertir el margen de un río en estacionamiento vehicular, simplemente se lo hacía y no existían cuestionamientos; en cambio, hoy en día se debate si deberá emplazarse una ciclovía, un corredor peatonal o un área verde. Pero, entonces, ¿dónde se construyen los estacionamientos? o ¿simplemente no se hacen? Las instituciones optan cada vez menos por uno u otro extremo, se buscan soluciones más inclusivas, es decir, el resultado de la planificación debe incluir a todos los grupos involucrados y, de esta forma, los grupos históricamente más vulnerables (discapacitados, tercera edad, de bajos recursos, etc.) siempre estarán considerados. La participación puede constituirse no solo en el ejercicio de un derecho ciudadano, sino en una herramienta política para lograr el apoyo de futuros proyectos de inversión pública.

En el caso de Quito, el Plan Maestro de Movilidad del año 2009 planteó ya esta inversión de la pirámide y la incorporación de la participación ciudadana y la sustentabilidad en sus estrategias. En la presentación del plan se indica: "La denominación «Plan Maestro de Movilidad» implica la incorporación de un enfoque y visión integral que supera el concepto de transporte y lo sitúa como componente del desarrollo

⁶ En lo que respecta a los sectores rurales una de las principales estrategias de participación ciudadana lo constituye los presupuestos participativos, pero no nos referiremos a esto debido a la temática del trabajo.

humano, donde la participación ciudadana y el respeto por el medio ambiente son los pilares en los que se soporta” (p.3). Y también se expone que el documento fue producto de un gran diálogo con la ciudadanía, “participaron múltiples actores sociales en representación de las agrupaciones barriales, organizaciones del sector del transporte, gremios y entidades profesionales, universidades, expertos en el área, estudiantes e instituciones del sector público, y los funcionarios y los técnicos de la Municipalidad del Distrito y de la EMMOP-Q” (Municipio de Quito, 2009).

¿Se percibe entonces esta participación en el momento de volver las estrategias operativas? ¿Funcionan de forma real y efectiva los procesos de participación ciudadana tal como señala la presentación del plan? De acuerdo con Gamble (2015), esto aún no se evidencia. La autora señala que en esta era de democracia participativa los planificadores del transporte responden con gran cantidad de información científica que intentan transmitir a la ciudadanía, cumpliendo de esa forma lo establecido en la Constitución y Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. Pero estos procesos no constituyen un verdadero diálogo, ya que se llevan a cabo de manera vertical, al ser las propias instituciones planificadoras las que definen el tipo de información que se comunica y el tipo de conocimiento que requieren del público, lo cual no siempre es coherente con los intereses y visiones de los actores sociales. Gamble demuestra cómo, en este sentido, en la planificación del transporte, la participación ciudadana es incongruente con lo esperado por el Municipio (en este caso de Quito); se producen discursos laterales o alternativos que afectan la planificación (2015). Con lo expuesto no desconocemos que la experiencia de Quito sea un paso importante en el camino hacia planificaciones más participativas y que puede servir de modelo, al menos en su parte conceptual, para otras ciudades como Cuenca.

Un proyecto que no puede dejar de mencionarse cuando se hace referencia a la participación ciudadana y la movilidad es el caso emblemático de Medellín. En esta ciudad, las autoridades locales, con el apoyo de los moradores de los sectores más vulnerables, iniciaron un proceso de transformación de los barrios más pobres. Parte fundamental fue la implantación del sistema de Metrocable que presta servicio de transporte público a algunos de los barrios ubicados en los cerros, inaccesibles hasta hace un tiempo atrás. Esto produjo un efecto social positivo: se redujo la violencia y delincuencia y se forjó un sentido de pertenencia y orgullo de los ciudadanos. En esencia, facilitar la accesibilidad a los grupos vulnerables mejora sus condiciones de vida y la igualdad en el acceso a los servicios y equipamientos.

La participación ciudadana en la relación urbanismo/movilidad tiene un rol más allá del ejercicio de derechos ciudadanos porque obliga a una coordinación intersectorial, tanto entre agencias públicas como entre departamentos y funcionarios, lo que evita que los conflictos con la comunidad surjan por razones inadecuadas como la mala información (Sabatini, 1998). Gran parte de los problemas emergidos en la relación entre la planificación de la movilidad y la urbana constituye la organización departamental dentro de los gobiernos locales y la orientación técnico-profesional de los actores. Por ello, en los proyectos de movilidad, tanto en vías de transporte público o en movilidad no motorizada, son los conflictos gatillados por las necesi-

dades y reclamos ciudadanos los que visibilizan un problema que quizás desde las instancias planificadoras, consciente o inconscientemente, no se consideraron. Estos conflictos obligan a una coordinación entre departamentos que de otra manera no se hubiese dado.

1.3.3. La planificación de la movilidad en este contexto de transición

La experiencia actual evidencia que las soluciones técnicas para incorporar componentes sociales, ambientales y políticos a la planificación están relativamente bien exploradas. Pero las formas de insertar estas soluciones en la sociedad constituyen la cuestión más difícil de resolver en la práctica, y las que han dejado en muchos casos a los técnicos y planificadores con más preguntas que respuestas (Figuerola, 2013).

Anteriormente, el objeto de estudio de las investigaciones sobre el transporte lo constituían los vehículos, pero se ha hecho evidente la necesidad de analizar también a las personas, de comprender sus desplazamientos o su inmovilidad desde el punto de vista de sus motivos y sus medios. Por ello hay que repensar los métodos tradicionales de aplicación de encuestas origen-destino e incorporar metodologías que introduzcan más datos cualitativos. No obstante, a pesar de la conciencia que existe sobre el valor de incorporar al ser humano como dato fundamental en la planificación del transporte y la movilidad, continúan vigentes tendencias anteriores.

En cuanto a la relación entre usos de suelo y movilidad, está comprobado que la separación de usos suscita problemas de movilidad y que, en oposición a ello, la mixtura de usos disminuye la congestión, la contaminación, los costos de viaje, al tiempo que mejora la cohesión social y la calidad de vida (Agencia Ecológica de Barcelona, 2009; Arbury, 2005; Cervero, 1998;). No obstante, hasta los actuales momentos no todos los usos son compatibles entre sí, porque aún no existe la tecnología para suprimir las externalidades negativas de algunas actividades (Sabatini, 1998). Este sería el caso de los polígonos industriales a donde acceden miles de trabajadores cotidianamente, pero que no pueden ubicarse en áreas centrales. En este sentido, la zonificación por usos, como herramienta heredada del urbanismo tradicional moderno, no puede desaparecer del todo e incide directamente sobre la movilidad de la ciudad.

Si suponemos que la mixtura de usos no se aplica a toda la ciudad, pero sí para escalas urbanas menores, llámense barrios, podría pensarse que la solución está en crear centralidades/barrios dentro de la ciudad construida para garantizar relaciones de proximidad que facilitarían el caminar y el uso de modos no motorizados. Así tenemos el caso del área central de Barcelona, donde el 89,9% de la población se desplaza dentro del mismo barrio para la compra de alimentos en medios no motorizados (Miralles-Guasch, 2011).

En cuanto a la articulación entre escalas de planificación de la movilidad, los gobiernos locales afrontan la misión de llevar las grandes políticas nacionales a la práctica y de articularlas coherentemente en todas sus áreas. Pero, en ocasiones, la estructura institucional de los países dificulta esta articulación debido a la existencia de numerosos niveles de gobierno con potestad sobre diferentes territorios: nivel nacional, regional, municipal. En ciertos países, a estos niveles se suman otros como el intercomunal y el metropolitano en Chile; las comunidades autónomas y las plurimunicipales en España. En el Ecuador, si bien existe el nivel parroquial, municipal, provincial y nacional ⁷, en lo que respecta a la planificación urbana y de la movilidad, las competencias reposan enteramente en manos del municipio ⁸, lo cual facilita la toma de decisiones.

1.3.4. La integración de políticas urbanas y de movilidad

La relación entre el transporte y el uso de suelo ha sido un tópico de análisis académico desde hace más de un siglo (Gray y Hoel, 1979), pero la trascendencia de una adecuada integración entre transporte y urbanismo se acentuó con la incorporación masiva de los vehículos motorizados y el crecimiento de las ciudades. El texto de Buchanan (1973) de la década del sesenta es cardinal porque contempla al transporte como parte intrínseca de la ciudad y acentúa así la relevancia de la relación entre las políticas de una y otra disciplina. Buchanan advirtió que “el tráfico se considera como parte del problema global de la planificación urbana. La importancia de esto para el nuevo trazado de las áreas urbanas, de la administración y de la colaboración entre unas y otras profesiones difícilmente podrá ser exagerada” (p.73). El autor llamaba un “hiato de larga duración” a la diferencia que existe entre la planificación urbana y el diseño de carreteras y recalca que los planes de transporte debían formar parte de los planes de urbanismo.

En 1979, Weiner señaló que la relación entre el desarrollo del suelo y el transporte se había abordado desde los inicios de la planificación de este último, pero hasta finales de la década del setenta esta relación aún no estaba comprendida. Casi medio siglo después, aún continúa siendo tema de preocupación no totalmente resuelto. Gutiérrez (2010) –a propósito del caso de Buenos Aires, en donde existen barrios periféricos con una adecuada dotación de todos los servicios urbanos, excepto el del transporte– argumentó que se trata de un problema estructural del urbanismo

⁷ Si bien la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) conformó niveles administrativos de planificación (zonas, distritos y circuitos), los niveles de gobierno continúan siendo la parroquia, el cantón o municipio y la provincia.

⁸ En el año 2010 se suscribió la ley que obliga a que los municipios asuman todas las competencias de tránsito y transporte, pero el proceso ha sido paulatino. Cuenca fue la primera en asumir la totalidad de estas competencias en el año 2013.

clásico: no logra cuadrar el ordenamiento territorial con las políticas de transporte público. Para Gakenheimer (2011), lo ideal sería desarrollar el plan de transporte y el plan de desarrollo urbano o de uso de suelo de una manera concurrente, con la misma gente, o que por lo menos que los equipos estén bien comunicados, pero cree que las desempatías disciplinarias dificultan esta concurrencia. El autor encuentra las diferencias en el ámbito de la planificación del transporte y la planificación del uso de suelo, se detallan en la tabla 6.

Aspectos	Planificación transporte	Planificación de uso de suelo
Objetivo Básico	Accesibilidad, asequibilidad	Numerosos y diversos: Vivienda, equidad, desarrollo económico, usos incompatibles, etc
Técnicas de planificación	Analizar demanda de viajes, herramientas analíticas estandarizadas. (Esto ha cambiado un tanto en los últimos años para no basar todo en un enfoque de demanda)	Forma ecléctica, enfoques informales.
Escalas de preocupación y de implementación	Metropolitana en muchos casos	Local
Unidades de implementación	Grandes unidades indivisibles	Sectores de planeamiento o inclusive por lotes
Toma de decisiones	Por lo general gubernamental	Mucha influencia de agentes privados
Presupuestos	Grandes presupuestos	No necesariamente presupuestos elevados
Visiones	Requiere a largo plazo	Prácticamente lote por lote

*Tabla 6: Diferencias entre planificación urbana y planificación del transporte
Elaboración propia a partir de Gakenheimer, 2011*

Varios autores sostienen que la dificultad de conseguir resultados exitosos en la integración entre la planificación urbana y la de la movilidad puede originarse por diferencias en enfoques disciplinares entre quienes investigan y quienes implementan, como entre quienes conciben las políticas de transporte y quienes plantean las políticas de uso de suelo. Figueroa (2008) contempla que “existen fuertes fracturas disciplinarias y de enfoques que hacen que el transporte sea visto como un campo específico, sin interacciones con la ciudad, y que el desarrollo urbano sea visto sin considerar el transporte” (p.251). Estas divergencias pueden ser el resultado de la aplicación y perfeccionamiento de los métodos de demanda explicados anteriormente, lo cual, según Herce y Magrinyá (2010), ha alejado a la ingeniería que aborda el tránsito y el transporte de la disciplina que planifica el espacio urbano. De acuerdo con Blanco (2010), a pesar de que el transporte está íntimamente ligado al territorio, no se ha tendido a entender a las regulaciones del transporte y a la construcción de infraestructura como parte de las regulaciones territoriales más amplias.

Además de los sesgos disciplinares, se pueden agregar otros factores que obstaculizan la implementación de políticas integradas, es el caso de los ámbitos institucionales y sectoriales, tanto entre escalas de administración como entre diferentes organismos de una misma escala que inciden sobre el territorio (Ferreira, 2008; Figueroa, 2008, Gakenheimer, 2011; Herce, 2009; Herce y Magrinyá 2010). Se evidencia

así la existencia de intereses opuestos, la falta de un lenguaje común, la ausencia de compromiso político y la carencia de buenos instrumentos de soporte (Ferreira, 2008). En el caso de los países en vías de desarrollo, esta situación se agrava por la insuficiencia de capacidades institucionales y profesionales y por la dificultad en la toma de decisiones (Dimitriou y Gakenheimer, 2011). Sobre esta situación, Miralles-Guasch (2002) considera que son justamente estas decisiones o indecisiones las que determinan cómo se organiza y se planifica la movilidad.

Cervero (1998) explica que, para lograr una armonía entre los proyectos de transporte y la ciudad, se requiere de una visión clara, de visionarios con compromiso que puedan encaminar las propuestas y de instituciones eficientes. Este autor postuló, además, que disponemos de experiencias exitosas en las que el transporte se ha ajustado adecuadamente a la ciudad, y otras en donde la ciudad se ha acoplado armónicamente al transporte. Él llama a estas áreas urbanas transit metropolises, metrópolis del transporte público. Este tipo de ciudades no solo ofrecen una buena movilidad a los ciudadanos, sino que concurrentemente proveen otros impactos positivos en cuanto a la sustentabilidad social y ambiental. Es interesante destacar que estos ejemplos exitosos de integración no se producen únicamente en las ciudades con asentamientos compactos, como Copenhague o Estocolmo, sino también en algunas dispersas como Karlsruhe y Adelaide en Alemania y Australia. Conforme indica el autor, lo que importa es que el transporte público y la ciudad coexistan en armonía, y esto se produce por la adaptabilidad. Se debe entender a la adaptabilidad como un proceso calculado de producir cambios a través de invertir, reinvertir, organizar, reorganizar, inventar y reinventar.

En el caso latinoamericano, quizá la mejor muestra de una exitosa relación entre la planificación urbana y la planificación de la movilidad es la de Curitiba. A partir de 1966, con el Plan Director de Curitiba y luego, en 1970, con el liderazgo del alcalde Jaime Lerner, la ciudad inició su transformación basada en el transporte, los ejes estructurantes urbanos, el sistema de parques, la calidad de las zonas residenciales, entre otros, pero sostenida en el tiempo por el liderazgo de los diferentes alcaldes y la participación ciudadana (Vergara y de las Rivas, 2004). Cabe mencionar que desde 1943 se planteaba para Curitiba una estructura radial, pero en 1966 el Plan Director modificó la planificación a una estructura lineal; para entonces la población bordeaba los 500 mil habitantes. En el 2004 se revisó el Plan Director, ya que la población se había incrementado a 1.7 millones.

El sistema de transporte, BRT (Bus Rapid Transit), implantado en Curitiba, fue pionero en Latinoamérica y resultó ser sumamente exitoso hasta convertirse en un referente para varios proyectos similares en años posteriores. Casos concretos son el Trole de Quito, el Transmilenio en Bogotá o, en años más recientes, el Metropolitano en Lima, Metrobús en México, entre muchos otros. El éxito del caso de Curitiba radica en la "correspondencia entre las líneas de transporte y los usos de suelo. Se ha realizado una densificación lineal de los llamados ejes estructurantes de la ciudad, que son lugares de mayor concentración de actividad y mezcla de usos" (Vergara y de las Rivas, 2004, p.239).

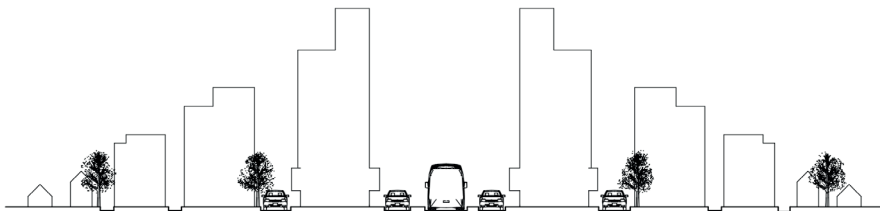


Figura 9: Esquema de densificación de la ciudad de Curitiba a partir de la década del 70
Fuente: Adaptación de Vallicelli, 2013

En años recientes se encuentra en ejecución una nueva línea de BRT, la línea verde, sexto eje de desarrollo, una operación urbana consorciada con los promotores privados. De igual manera, se planifica la incorporación al sistema de un metro con la finalidad de dar prioridad al peatón en la superficie, preservar el patrimonio histórico y controlar el uso de suelo (Ubiratán, 2013; Vallicelli, 2013). Con la finalidad de conseguir integralidad en la planificación existen varios planes sectoriales: de movilidad y transporte integrado, de vivienda social, de desarrollo económico, de desarrollo y defensa social, de control ambiental y de desarrollo sustentable. A pesar de todos estos esfuerzos, el índice de personas por vehículo en Curitiba continúa en descenso: de 2.97 en 1995 a 1.46 en el año 2010 (Ubiratán, 2013).



02

CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL

2. CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL

2.1. Contexto nacional

2.1.1. El proceso de urbanización y de planificación en el Ecuador

A pesar de que los índices migratorios del campo a la ciudad se han estabilizado en los últimos años en Latinoamérica, a lo que ONU-HABITAT (2012) denominó el fin de la explosión urbana, la urbanización producida en la segunda mitad del siglo anterior ha dejado su huella. Esta explosión provocó que, para 1998, la población latinoamericana que vivía en las ciudades represente un promedio de 73.4%. América del Sur contaba con el mayor índice de población urbana, un 77.4%, mientras que América Central y del Norte tenían un 66.3% y 61.7% respectivamente (CEPAL, 1998). Para 2012, Latinoamérica poseía una tasa de urbanización del 80% tomando en cuenta a México y Brasil, la tasa más elevada del planeta según el informe de ONU-HÁBITAT. A partir de los años setenta, las tasas de crecimiento de población urbana empezaron a descender principalmente en las ciudades grandes, y han sido las ciudades de menos de un millón de habitantes las que han crecido más en proporción (ONU-HÁBITAT, 2012).

El proceso de urbanización en Ecuador se inició con el ingreso al modelo capitalista a través de la exportación de cacao, café y de la manufactura. “El siglo XIX es trascendental para la vida del país, que comienza en 1830, momento histórico que coincide con la articulación al modelo de desarrollo capitalista europeo y que determina el mayor o menor crecimiento de las urbes latinoamericanas, de acuerdo con su relación con la Metrópoli” (Jaramillo, 1982, p.123). Carpio (1979), por su parte, aduce que en 1870 el Ecuador se integró al mercado mundial, lo que provocó que Guayaquil se convirtiera en el primer centro comercial del país, sobrepasando inclusive en población e importancia económica a Quito. Desde entonces estas dos ciudades comenzaron un crecimiento muy por encima del de las ciudades intermedias; Guayaquil como un polo comercial y Quito como el centro político y administrativo.

Posteriormente, en las décadas del treinta y cuarenta del siglo anterior, disminuyeron las exportaciones del cacao por lo que se buscó pasar al modelo de la sustitución de importaciones, que a su vez llevó a un tardío arranque de un proceso de intensa urbanización que “imprimió las más grandes transformaciones territoriales que recuerde la historia nacional” (Pauta, 2013, p.23). Esta aseveración concuerda con lo señalado por Lozano, quien asegura que “el inicio del proceso de sustitución de importaciones (1963-1966), la descomposición de la hacienda tradicional en la Sierra a raíz de la Reforma Agraria (1964) y la crisis de la exportación bananera introdujeron importantes cambios en las condiciones socioeconómicas de la población que incidieron en el crecimiento de las ciudades” (Lozano, 1989, p.99).

En la segunda mitad del siglo XX, la exportación del cacao entró en crisis y fue reemplazada por la del banano, lo que ocasionó fuertes migraciones hacia las plantacio-

nes de la Costa. No obstante, el boom bananero también afrontó dificultades por lo que se buscó diversificar las actividades económicas y se ingresó a un proceso de industrialización apoyado en capitales y tecnología extranjera y en acciones nacionales como la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica⁹ en 1954 y la Ley de Fomento Industrial para apoyar los procesos industriales (Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo y Pérez, 2008).

El inicio de la explotación petrolera en 1972 marcó un hito para el país, ya que representó una fuente muy importante de divisas. Moncada (1983), al respecto, señalaba que este nuevo modelo permitía mercados estables, riqueza, modernismo y el paso a una sociedad urbano-industrial. El boom petrolero agudizó el proceso de urbanización principalmente en Quito y Guayaquil, pero también en algunas ciudades intermedias como Cuenca, con todos los impactos negativos que esto acarrea, incluido el incremento del número de vehículos.

Desde la década de los ochenta, el Ecuador vivió una crisis económica nacida por la imposición de varias políticas económicas que dejaban siempre de lado “las variables ambientales, territoriales y las sociales, estando todas ellas directamente vinculadas a la problemática urbana, y, por tanto, también al mundo municipal” (Carrión, 1998, p.30). Sumado a esto se encontraban los intentos por replicar el modelo de desarrollo neoliberal, que eliminaba paulatinamente el rol del Estado y las políticas sociales. La apertura al libre mercado cobró mayor fuerza a partir de 1992, con la expedición de la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada”. Posteriormente este fenómeno se acentuó con la aprobación de una reforma a la Constitución en 1998.

La tasa de crecimiento anual de la población ecuatoriana ha descendido desde mediados del siglo anterior: si para 1962 alcanzaba el porcentaje del 2.96%, de acuerdo con el último censo de población de 2010 descendió al 1.95% anual (ecuadorencifras, s.f.). No obstante, sucedió lo contrario con la población urbana; para 1974 el 41% de la población ecuatoriana era urbana (Carpio, 1979), en 1998 ascendió al 58% (Carrión, 1998), y en el 2010, al 62.8% (ecuadorencifras, s.f.). Esta población se concentra en las dos grandes ciudades, Quito y Guayaquil, las sigue Cuenca con una población urbana de cerca de 330 000 habitantes, posteriormente 20 áreas urbanas con poblaciones entre 50 000 y 300 000 habitantes, y alrededor de 200 zonas urbanas con poblaciones menores a 50 000 (INEC, 2013).

El proceso de urbanización en el Ecuador, conforme lo indican las investigaciones, no estuvo acompañado por métodos adecuados de planificación municipal. Pauta (2013) destaca que fueron pocos los intentos de planificación urbana, y que estos se realizaron más por razones prácticas (cobro de tasas, trazados de vías, necesidad de control del uso y ocupación del suelo) que por un sentido de responsabilidad con el futuro de los asentamientos. Señala, además, que los orígenes de la planificación

⁹ La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica fue posteriormente reemplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), en 1998 por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), y en el 2004 por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (SENPLADES, 2015).

urbana en Ecuador datan de la década del cuarenta del siglo XX, cuando se elaboró el plan regulador para Quito y a la del cincuenta para Cuenca y Ambato. Esta ausencia de planificación urbana municipal ocurrió por varias causas, pero quizá la principal fue la debilidad institucional (Carrión, 1998; Pauta, 2013): ausencia de liderazgo, necesidad de resolución de problemas a corto plazo, falta de recursos humanos y materiales, entre otros. Esto condujo a que la expansión de las ciudades grandes e intermedias en el Ecuador siga un proceso desordenado. Carrión (1998) sostiene que para el año 1998 en estas ciudades existía suelo vacante que llegaba al 40%, lo que provocaba un crecimiento innecesario de las urbes, obligando a la ocupación de suelos agrícolas, forestales e inclusive de zonas inestables. Las ciudades se desarrollaron a partir de “un centro fuertemente dispuesto y de una periferia dispersa” determinadas por los precios de los suelos que incidían en el mercado inmobiliario (Carrión, 1998, p.19).

La conformación de municipios en el Ecuador en el último cuarto del siglo anterior también demuestra la tendencia urbanizadora. De acuerdo con Carrión (1998) en 1974 existían 114 municipios; en 1982, 126 y en 1992, 192. Actualmente contamos con 221 municipios, producto de la “fiebre de cantonización que experimentó el Ecuador en las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado (...) por la extrema politización que le caracterizó” (Pauta, 2013, p.41); las cifras muestran que en los últimos 40 años el número de municipios se ha incrementado en casi el 100%.

Hasta el año 2008, el cuerpo normativo que se refería a la planificación urbana era la Ley de Régimen Municipal, publicada en octubre de 1971, y que ha pasado posteriormente por 23 reformas. Este documento normativo establecía en su capítulo II, artículo 12, como uno de los fines municipales “planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales”. En la sección 2da, referente al planeamiento y urbanismo, se establecían las funciones de los municipios al respecto, que de manera general apuntaban a la reglamentación y control del uso y ocupación del suelo. Quizá uno de los literales más importantes en esta sección, el c, es el que señala que es función del municipio: “Formular los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano” (República del Ecuador, 1971). No obstante, a pesar de estar estipulado en la Ley de Régimen Municipal “fueron excepcionales y transitorios los casos en los que las municipalidades ecuatorianas se preocuparon por planificar sus territorios cantonales” (Pauta, 2013, p.60).

La nueva Constitución ecuatoriana del 2008 buscó dar salida a varios años de inestabilidad política, y en ella la planificación pasó a ocupar un rol protagónico. La penúltima Constitución, la de 1998, no aludía al tema de la ordenación territorial y sobre la planificación solo regulaba la “planificación económica y social” en su Capítulo II. Por el contrario, la actual Constitución otorga como primera competencia para los municipios el “planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural” (República del Ecuador, 2008).

La Constitución del 2008 y los posteriores Códigos Orgánicos de Organización Territorial Autonomía y Descentralización suscrito en agosto de 2010, y de Planificación y Finanzas Públicas suscrito en octubre de 2010, y el Plan Nacional del Buen Vivir

publicado en el año 2009 incidieron fuertemente en la planificación municipal. La actual Carta Magna pretende, al menos de forma teórica, una inserción estratégica en el mundo, tiene como objetivo principal la consecución del buen vivir a través de la redistribución de la riqueza, y propicia la sustentabilidad socio-ambiental y la descentralización y, sobre todo, devuelve al Estado su intervención en la economía.

Es así que, por mandato constitucional, los municipios y los diferentes gobiernos autónomos descentralizados iniciaron a partir de 2010 la elaboración de sus respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT; no obstante, estos no han estado libres de dificultades y deficiencias. Para Pauta (2013), se han caracterizado, entre otras cosas por: (i) "Sustentarse en diagnósticos con contenidos reiterativos en los diferentes niveles de ordenación territorial para una misma provincia y en algunos casos, con resultados distintos"; (ii) "La superposición de determinaciones"; (iii) "La ausencia de un enfoque metodológico".

2.1.2. Normativa y competencias a nivel nacional para la movilidad

El cambio de siglo entre el XIX y el XX fue importante en lo que a transporte se refiere en el Ecuador. En primer lugar, el ferrocarril llegó a la capital en 1908. Quito fue la última capital de América del Sur en contar con este tipo de transporte. De igual manera, en 1906 se creó en Quito la primera agencia de automóviles llamada La Veloz (Chauvín, 2007, p.35). En los años treinta se fundó la primera empresa de transporte de autobuses que suplantó poco a poco al tranvía que había operado desde 1914 hasta 1946 (Gordón, 2012). En concordancia con esto, se emitieron las primeras normas para regular el tránsito. En 1940 se publicó el Reglamento General de Tránsito Terrestre del Ecuador, donde se dictaron disposiciones para el tránsito peatonal y de vehículos de diversa índole incluidas las bicicletas, tranvías, carrozas y carretas (Solano, 2010).

Poco a poco, los inconvenientes derivados del uso de vehículos motorizados se incrementaron y los accidentes comenzaron a ser un problema importante. Es así que en 1963 la Junta Militar que gobernaba el país dictó la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre Nacional que estableció los principios para tres funciones principales: la organización y control del tránsito, la prevención de accidentes y un procedimiento para juzgar las infracciones. Esta ley quitaba de las obligaciones municipales la organización del tránsito y el transporte, y las otorgaba a instituciones a nivel nacional (en aquel entonces a la Junta General de Tránsito y a la Dirección General de Tránsito). Tres años después, en 1966, se creó el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres (Chauvín, 2007); desde entonces han sido abundantes las dependencias responsables de la planificación, gestión, organización y control del tránsito; hecho que llevó durante varias décadas a la superposición de competencias y a la desorganización.

En 1981 se publicó en el Registro Oficial una nueva Ley de Tránsito y Transporte Terrestre. Esta ley incluía los conceptos de planificación y reglamentación de tránsito y en ella se señalaban nuevos organismos que se sumaban a los ya creados anteriormente, complicando el tema de la superposición de competencias y coordinación:

El Consejo Nacional, la Dirección Nacional, los Consejos Provinciales, las Jefaturas Provinciales y los Juzgados de Tránsito y Transporte Terrestre, así como la Comisión Provincial de Tránsito del Guayas (Altamirano, 2010).

A partir de los noventa, específicamente en la Cumbre de Río de 1992, el transporte pasó a ser considerado a nivel mundial como un componente trascendental del desarrollo sustentable desde el punto de vista económico, social y ambiental (Zegras, 2011). En ese contexto de fin de siglo, surgió la demanda de vincular la transportación urbana tanto al tema ambiental como al urbano. Es así que en Ecuador, en 1996, se emitió una nueva Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, cuyo primer precepto fundamental dictaba: “La presente Ley tiene por objeto la organización, la planificación, la reglamentación y el control del tránsito y el transporte terrestre, el uso de vehículos a motor, de tracción humana, mecánica o animal, de la circulación peatonal y la conducción de semovientes; el control y la prevención de accidentes, la contaminación ambiental y el ruido producido por vehículos a motor” (República del Ecuador, 1996). Esta ley procuraba evitar la superposición de funciones entre las organizaciones ordenando responsabilidades más que eliminándolas.

Además de los organismos establecidos en la Ley de Tránsito había otras instancias con injerencia de una manera u otra en la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte. Gordón (2012) cita a Méndez (1991) que lo explica:

En un estudio publicado por el Instituto de Investigaciones Económicas en el año 1991, se mencionan varios organismos que intervenían en el transporte a nivel nacional en aquella época: Consejo Nacional de Desarrollo, Ministerio de Finanzas, Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, Dirección Nacional de Tránsito, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Dirección Nacional de Turismo, Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular y la Superintendencia de Compañías; a nivel provincial: Consejos Provinciales, Consejos Provinciales de Tránsito, Comisión de Tránsito del Guayas, Jefaturas Provinciales de Tránsito; y a nivel cantonal: los Concejos Municipales¹⁰, Unidades Ejecutoras de Transporte. Por otro lado, en el ámbito legal tenemos: la ley de tránsito, de caminos, de Régimen municipal, de Régimen Provincial, de cooperativas, Reglamento de Señalamiento Turístico (p.56).

En 1993 se creó el Distrito Metropolitano de Quito como una nueva unidad administrativa, que reemplazó al cantón Quito, pero constituida dentro del mismo territorio. Incluyó a las parroquias rurales cercanas en la jurisdicción municipal. La creación del Distrito Metropolitano trajo consigo un fenómeno importante, ya que en ese mismo decreto se transfirieron a la Municipalidad las competencias de regulación y planificación del tránsito y el transporte que anteriormente ejercía el Gobierno Central. Para ese entonces era evidente que “la ciudad (Quito), busca atraer capitales, para lograr ser competitiva según el paradigma de desarrollo, para lo cual necesita cumplir con ciertos requerimientos y características, sin embargo, en el tema de transporte, la planificación y gestión de la ciudad no ha logrado adelantarse a los graves efectos que el crecimiento del parque automotor ha generado sobre la ciudad, los que le hacen perder competitividad y capitales” (Gordón, 2012, p.53).

¹⁰ Concejos Municipales hace referencia a las alcaldías con su Concejo Cantonal conformado, en el caso de Cuenca, por 14 concejales.

Con la experiencia de lo sucedido en Quito, en septiembre de 1997 se expidió la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, cuyo artículo 9, literal g, autorizó a los municipios, pero no de forma obligatoria, a planificar y regular los medios de transporte público (República del Ecuador, 1997). En dicha ley no se transfirieron las competencias de control ni tampoco las de registro vehicular, lo que es particularmente importante, ya que el registro vehicular representa recursos económicos. En otras palabras, se transfirieron nuevas funciones, pero no aquellas que producían ingresos. Bajo este paraguas legal, unos pocos municipios, además de Quito, asumieron las responsabilidades de planificación y regulación del tránsito y el transporte terrestre: Cuenca, Ambato, Ibarra, Loja y Manta.

En la nueva Constitución de 2008 se incorporó a la naturaleza como agente que posee derechos. Estableció como principio ambiental que “el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras” (República del Ecuador, 2008). Esta nueva visión del desarrollo se vio reflejada en posteriores cuerpos normativos, tal es el caso de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial expedida en julio de 2008, donde se incorporan temas relacionados con los modos no motorizados. Su artículo No. 2 decreta: “En cuanto al transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, se fundamenta en: la equidad y solidaridad social, derecho a la movilidad de personas y bienes, respeto y obediencia a las normas y regulaciones de circulación, atención al colectivo de personas vulnerables, recuperación del espacio público en beneficio de los peatones y transportes no motorizados y la concepción de áreas urbanas o ciudades amigables” (2008).

Otro documento fundamental emitido con posterioridad a la actual Carta Magna es el Plan Nacional del Buen Vivir. Este constituye un instrumento de planificación fundamental ya que contiene los objetivos y las estrategias para alcanzar, como su nombre lo indica, el “buen vivir”. Dentro de las estrategias se refiere de manera oficial a la movilidad sustentable y habla de “fomentar un cambio de actitud y de comportamiento de los componentes de la movilidad que conduzca a modos de transporte sostenibles” (República del Ecuador, 2009). El Plan menciona también que los gobiernos locales deben privilegiar el transporte público y sistemas alternativos, principalmente los no motorizados.

La Constitución de 2008 otorgó de manera exclusiva a los Municipios las competencias totales de tránsito y transporte. El numeral 6, artículo 264 de dicha normativa establece que “los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”, situación que se ratifica posteriormente en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD). Cabe anotar, que para el año de la suscripción del COOTAD, tan solo 6 de los 221 municipios ya contaban con las competencias de planificación y regulación, pero ninguno de control.

Este afán de volcar la mirada hacia el poder local no es un fenómeno únicamente ecuatoriano. Herce (2001), al referirse a las ciudades latinoamericanas, sostiene que “han de ser las autoridades que entienden del territorio y que saben las enormes oportunidades que las infraestructuras pueden ofrecer a su paso, las que propongan proyectos urbanos; proyectos que contemplen los requerimientos funcionales de la infraestructura, pero los adapten a las condiciones del lugar y del territorio” (p.238).

2.1.3. El caso de Quito

En 1991 se elaboró el primer Plan Maestro de Transporte para Quito, que propuso como temas fundamentales, entre otros: que sea una autoridad única la que planifique y regule el servicio, la creación de una red integrada de transporte público que tenga como columna vertebral un sistema de trolebús, y la revisión técnica y de control ambiental que implicaba la reducción de los años de vida útil de los autobuses. En 1995, dos años después de la transferencia de competencias, se creó en Quito la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte (UPGT), con cuya acción se pudieron concluir y llevar a cabo importantes proyectos como el Trole-bus y el sistema BRT llamado Ecovía, inaugurados en 1995 y 2002 respectivamente, tras un proceso complicado principalmente en lo referente a las negociaciones con los operadores privados del transporte (Chauvín, 2007). En el año 2000 se inició la operación de la segunda línea del Trole-bus, y en el 2004 el segundo corredor nororiental de la Ecovía.

El proyecto del trole-bus fue un hito en el país, pero además pionero en este tipo de sistemas en Latinoamérica, ya que fue el segundo proyecto con carril segregado para transporte público en superficie de gran envergadura en implantarse en América del Sur, luego del de Curitiba. De acuerdo con Arias (2013), el proyecto del Trole-bús se diferenciaba del de Curitiba en el uso de una tecnología diferente, pero principalmente en que requirió un esfuerzo mucho mayor, ya que se implantó en una ciudad de 1 400 000 habitantes, mientras que en Curitiba existían aproximadamente 400 000 habitantes cuando inició el sistema. Otra diferencia es que, en Curitiba, en el momento de implantar el proyecto, existía un alto nivel de organización entre las empresas de transporte, mientras que en Quito se partía de cero en este tema porque prácticamente cada operador conformaba una instancia aparte. Casi diez años después de asumir las competencias de planificación y regulación, en el 2002, se expidió un nuevo Plan Maestro de Transporte para Quito. Su principal característica es que se enmarcaba dentro de los lineamientos del desarrollo sustentable desde el punto de vista social y ambiental, pero también se insertaba dentro del Plan General de Desarrollo Territorial, lo cual ponía en evidencia la relación entre uso de suelo y transporte (Gordón, 2012). Lamentablemente, a juicio de Gordón (2012), este plan se quedó en el discurso y no se pudo pasar a la práctica todas las políticas ahí establecidas.

En el contexto de la Nueva Constitución del Ecuador y otros cuerpos normativos, Quito elaboró el Plan Maestro de Movilidad 2009-2025 que, como su nombre lo indica, dejó de ser un plan únicamente para el transporte motorizado y avanzó a contemplar la movilidad sustentable y su incidencia en el ordenamiento territorial, aplicando

en la planificación y gestión métodos más participativos. Este plan estableció para la planificación y gestión la “jerarquía de prioridad en la circulación: peatón, modos no motorizados, transporte público, transporte de mercancías y servicios y transporte privado motorizado” (Municipio de Quito, 2009).

2.2. El caso de Cuenca

2.2.1. Datos generales

El Municipio de Cuenca constituye el tercero del Ecuador en población, con 505 585 habitantes conforme indica el censo 2010; de ellos 331 885 habitaban en el área urbana (INEC). Cuenca es la capital de la provincia del Azuay, se localiza al sur de la cordillera andina ecuatoriana a una altura entre los 2350 y los 2550 metros sobre el nivel del mar (Figura 1). La ciudad se construyó sobre un cono aluvial donde se pueden distinguir tres terrazas. En los primeros años de existencia de la ciudad, esta ocupaba únicamente la segunda terraza, pero en la actualidad se esparce a lo largo de las tres (Figura 10).

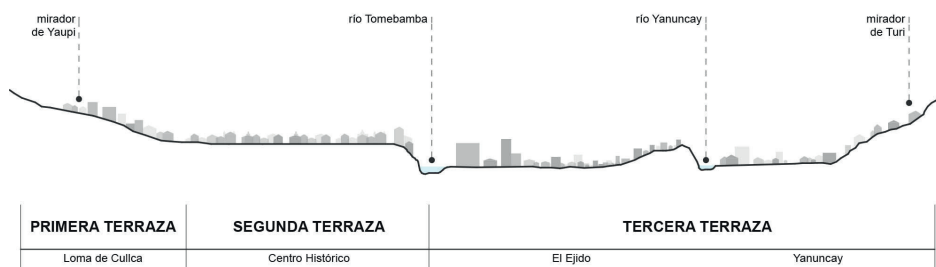


Figura 10: Corte de las tres terrazas de Cuenca en sentido norte-sur

El área urbana se encuentra en la confluencia de cuatro ríos: Tomebamba, Yanuncay, Tarqui y Machángara. El Centro Histórico de Cuenca, declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1999, constituye el principal punto de origen y destino de viajes y el área con mayor densidad habitacional (Figura 13). En él se encuentran las principales oficinas administrativas e instituciones, numerosos centros educativos, servicios y comercio de diversa índole. Debido al tamaño total de la ciudad, el Centro Histórico ejerce una fuerte influencia sobre ella y condiciona varios procesos urbanos relacionados con la ubicación de equipamientos y movilidad.

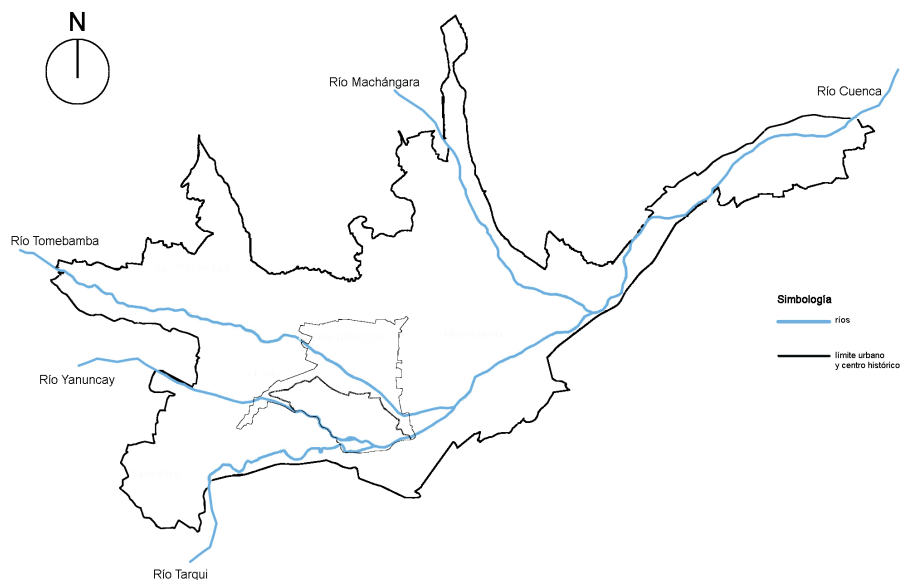


Figura 11: Ríos y áreas patrimoniales de Cuenca

Cuenca se ha constituido históricamente en una ciudad de importancia a nivel regional desde épocas prehispánicas. Si bien en los años republicanos perdió protagonismo con respecto a otros asentamientos, para fines del siglo XVIII se consolidó como el centro urbano más importante de la región austral en la Real Audiencia de Quito, al ser reconocida como gobernación colonial cuya jurisdicción administrativa y tributaria abarcaba hasta las provincias vecinas de Loja y El Oro (Espinosa, 2008). Carpio (1979) documentó además que en 1779 se solicitó la implantación de un obispado para acentuar su papel en el ámbito religioso.

En el siglo XIX, a pesar del aislamiento provocado por el relieve que dificultaba la construcción de vías, Cuenca se constituyó como la tercera ciudad en importancia y en población del Ecuador. En el siglo XX, aunque la construcción del ferrocarril llegó tardíamente en 1965 ¹¹, mantuvo esta posición, caracterizándose por ser la tercera en importaciones y desarrollo industrial (Carpio, 1979). Por ello, históricamente el área urbana de Cuenca se ha caracterizado por la existencia de una población flotante considerable, proveniente de los poblados rurales conurbados y de los municipios vecinos.

¹¹ Con respecto a la llegada del ferrocarril a Cuenca, es interesante constatar que el ferrocarril llegó antes a Quito y Guayaquil en 1908, e inclusive a ciudades más pequeñas muy cercanas a Cuenca como El Tambo y Azogues (Carpio, 1979).

A pesar de esta influencia regional, es evidente la brecha que existe tanto en población como en desarrollo económico entre Cuenca con relación a Quito y Guayaquil, brecha que se agudizó con la industrialización. Carpio (1979) señala que durante el siglo XVIII Cuenca fue la segunda ciudad en población de la Presidencia de Quito, posteriormente fue perdiendo habitantes posiblemente por una fuerte emigración hacia la Costa. Y si bien ha mantenido su lugar como tercera ciudad en población, la diferencia numérica con Quito y Guayaquil se ha ido ampliando cada vez más. En 1885 Quito contaba con un poco más del doble de la población de Cuenca, y Guayaquil apenas un 30% más. Para 1950 Quito poseía una población cinco veces mayor, por ser la capital del país, y Guayaquil seis veces mayor, por ser el centro económico más importante. Para los años setenta, Quito superó a la población de Cuenca en seis y Guayaquil en ocho veces (Carpio, 1979). Finalmente, para el censo del año 2010 esta separación disminuyó, pero continúa siendo notable, la población urbana de Quito y Guayaquil es cinco y siete veces la de Cuenca, respectivamente (INEC).

2.2.2. Evolución urbana de Cuenca

Desde la fundación de Cuenca por parte de los españoles, el 12 de abril de 1557, hasta mediados del siglo XX, Cuenca mantuvo las características urbanas iniciales: trazado en damero, y manzanas de aproximadamente 90m de lado alrededor de una plaza central. Su crecimiento se dio principalmente por las vías de salida hacia otras regiones, sobre todo a partir de la independencia del 3 de noviembre de 1820 (Carpio, 1979; Espinosa, 2008; Jaramillo, 1982).



Figura 12: Trazado de la ciudad de Cuenca de 1563 (sin autor)
Fuente: Municipio de Cuenca, 2008



Figura 13: Plano topográfico de 1816 de la ciudad de Cuenca, de autoría de Alejandro Vélez
Fuente: Municipio de Cuenca, 2008

A partir de mediados del siglo anterior, Cuenca inició su proceso de expansión, pero también de planificación urbana. En los últimos setenta años la ciudad ha estado regida por los siguientes planes de ordenamiento: Plan Regulador elaborado por el arquitecto Gilberto Gatto Sobral en 1947, Plan Director de Desarrollo Urbano de 1971 dirigido por el arquitecto Hugo Castillo y Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca de 1982. Posteriores a estos, se emitieron las siguientes ordenanzas basadas en los planes: Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano, aprobada en 1996 y su posterior reforma, actualización y complementación realizada en el año 2003 (Hermida, Hermida, Calle y Cabrera, 2015).

A finales de los años cuarenta el arquitecto uruguayo Gilberto Gatto Sobral, discípulo de Le Corbusier, elaboró el anteproyecto del Primer Plan Regulador para Cuenca, con una visión a cincuenta años. El plan fue publicado en enero de 1949 y consta de quince planos. Espinosa (2008) considera que "(l)os planos elaborados por el arquitecto uruguayo Gilberto Gatto Sobral, testimonio de su visionaria presencia en Cuenca, marcan el punto de inflexión hacia la institucionalización de la planificación territorial de la ciudad" (p.19). Basándose en la Carta de Atenas, Gatto Sobral planteó la zonificación, la racionalización del trazado vial, la higienización y la valoración económica. Con esta planificación se empezó a urbanizar el margen sur del río Tomebamba. Se dividía a la ciudad y sus alrededores en ocho zonas: a) una zona comercial, b) una zona industrial, c) un cinturón agrícola y d) cinco zonas residenciales (Hermida et al., 2015). El plan priorizaba la circulación, tanto del vehículo particular como del autobús y del ferrocarril; de igual forma, planteó que los grandes centros de expendio se ubicasen en la periferia para ayudar al intercambio con otras ciudades y parroquias. La traza colonial en damero se suspendió con este plan y se propuso la traza radial con manzanas alargadas (Figura 14).



Figura 14: Plan regulador de la ciudad de Cuenca elaborado por Gilberto Gatto Sobral, 1949 Fuente: Municipio de Cuenca, 2008

El Plan de Gatto Sobral no fue implementado inmediatamente ni en su totalidad, pero para iniciar su ejecución se creó dentro de la Municipalidad una Oficina del Plan Regulador (Carpio, 1979). Carpio (1979) ha señalado algunas causas para que no se hayan implementado ciertas directrices del plan: no se concretó en un proyecto definitivo y detallado; la zonificación y algunas otras propuestas eran muy teóricas; las zonas residenciales planteadas partían de estructuras sociales que eran propias de un país industrial. El autor alude también a los intereses particulares que se impusieron a la modificación de las planificaciones, situación que persiste hasta hoy. Esto obligó, entre otras cosas, a que se permita la construcción en el cinturón agrícola o a que el parque industrial se construya posteriormente en un lugar no adecuado.

Dentro de los aspectos que sí fueron implementados están: la construcción de una gran vía que circunvalaba la ciudad, los cambios en la morfología, la dimensión de las manzanas, la implantación de las viviendas pareadas y aisladas con retiros. “Comienza así la expansión de la ciudad con la ruptura conceptual y cultural del modelo ortogonal cuadricular, en pro de satisfacer los nuevos requerimientos de la población y de las últimas tendencias urbanísticas que llegan a la ciudad” (Barrera et al., 2008, p.19).

En los años sesenta se ubicaron en la región algunas industrias de importancia: caucho, textiles, cerámicas que, si bien no eran tan grandes como aquellas instaladas en Quito y Guayaquil, su producción se comercializaba en todo el país. Estas industrias modificaron varios aspectos de la ciudad: ocasionaron una fuerte migración del campo a la ciudad, la disminución de la actividad artesanal y el paso al sector terciario (Barrera et al., 2008; Jaramillo, 1982). La población urbana empezó a crecer. En 1950 el censo revelaba una población urbana de 39 983 habitantes, la cual se incrementó en 1962 a 60 402 y a 104 470 en 1974 (Hermida et al., 2015).

En cuanto a la planificación urbana, para finales de los años sesenta, Cuenca había ya empezado la aplicación del plan de Gatto Sobral con ciertas modificaciones. Debido a que dicho plan no había sido sancionado legalmente, en 1970 fue imperativo la elaboración de un proyecto municipal fundamentado en las competencias que se otorgaban a los municipios en la Ley de Régimen Municipal (véase 2.1.1). Este plan fue oficialmente aprobado mediante una Ordenanza del Plan Director de Desarrollo Urbano en 1971. Dentro de los considerandos se señalaba que:

En el proceso de crecimiento de la ciudad, los intereses de la Comunidad deben prevalecer sobre los intereses particulares; es función esencial del Municipio garantizar el ordenado crecimiento urbano, la equilibrada expansión de servicios públicos, la racional dotación del equipamiento comunal, la adecuada orientación de los asentamientos poblacionales y la preservación de los espacios para uso colectivo (Municipio de Cuenca, 1971).

Los años setenta implicaron en general cambios para el país debido en parte a los ingresos provenientes de la exportación del petróleo que activaron el sector de la construcción. Las ciudades se expandieron como nunca antes, con una notoria preferencia por las viviendas unifamiliares. Cuenca creció en superficie en el tercer cuarto del siglo anterior, más que en toda su historia previa. Se rebasan los límites de la vieja ciudad histórica. La expansión de la ciudad estaba motivada por el plan de Gatto Sobral pero se alimentaba por la industrialización y la diversificación de servicios: profesionales, comerciales y bancarios (Espinoza, 2008).

Las migraciones campo-ciudad provocadas por la instalación de industrias dieron lugar a una necesidad de viviendas que se intentó cubrir por medio de diversos programas habitacionales que se localizaron en lugares donde el costo del suelo era más económico, práctica que extendió los límites de la ciudad (Barrera et al., 2008). Muestras concretas de programas de vivienda en Cuenca construidos entre finales de los sesenta y los setenta son: San Roque, 1969; Abdón Calderón, 1968-1969; Totoracocha, 1972; Católica, 1973; Totoracocha II, 1974.

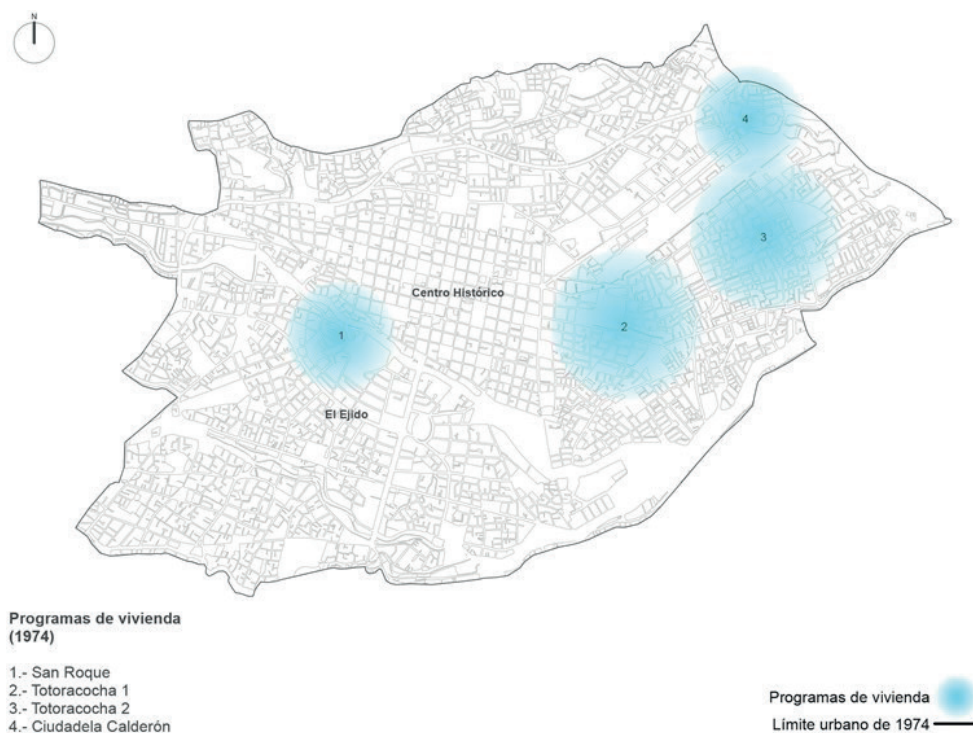


Figura 15: Programas de vivienda construidos entre finales de los 60 y los 70

La ciudad, que hasta 1950 ocupaba únicamente la segunda terraza geológica, para mediados de los setenta se extendía hacia las tres terrazas. Se comenzaron a otorgar permisos de construcción cada vez en mayor cantidad. Así en 1962 se emitieron 74 permisos, mientras que para 1972 se cuadruplicaron a 344 al año (Carpio, 1979). A la par de lo indicado, en el año 1973 se creó en el país la Junta Nacional de la Vivienda, lo que incrementó la construcción de urbanizaciones y ciudadelas de carácter popular en la ciudad. Con este apoyo se construyeron los proyectos: Corazón de Jesús, 1976; Paraíso I y II, 1978; Ciudadela Tomebamba, 1980 y Corazón de María, 1983-1984 (Barrera et al., 2008). Los programas de vivienda no solo los patrocinaba el Estado, también participaban la empresa privada, los gremios profesionales y las cooperativas.

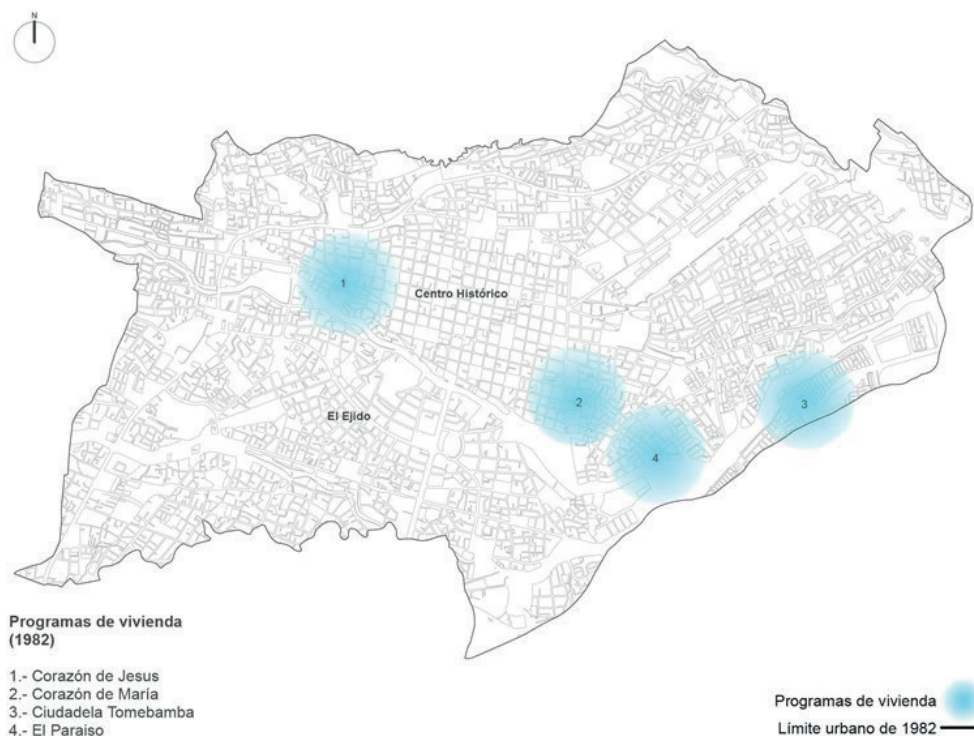


Figura 16: Programas de vivienda construidos entre finales de los 70 e inicios de los 80

En 1979 se contratan los estudios para el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca, cuyos planos y especificaciones fueron publicados en 1983. Este plan surgió como un imperativo de la ciudad, como señalaba Jaramillo (2008):

El crecimiento urbano de la ciudad de Cuenca, desde la década de los años setenta, trajo como consecuencia graves problemas urbanos: la concentración y dispersión concomitantes en el área urbana, la población llegada del campo a la ciudad, el déficit de servicios públicos tales como energía, alcantarillado y agua o la imposibilidad de ejercer control efectivo sobre otros, como el transporte, la carencia de vivienda, la falta de equipamientos adecuados para la educación, salud, cultura, recreación (p.218).

Este plan se elaboró con la finalidad de descentralizar el centro histórico, reforzar nuevos centros urbanos, ocupar el suelo vacante en las zonas consolidadas, proteger los márgenes de los ríos y controlar el crecimiento sobre los corredores y suelos agrícolas (Jaramillo, 2008). Además, sentó las bases de un método de planificación: se alineó con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, se efectuó un diagnóstico multisectorial, se procedió al levantamiento del catastro de la propiedad y otros datos estadísticos, se estableció la estructura institucional para que el Municipio pueda gestionar y administrar el desarrollo urbano, se ordenó el territorio rural adyacente al perímetro urbano y se destinó un capítulo especial para el Centro Histórico. Para Jaramillo (2008), esta información “permitió conocer y pronosticar los elementos que han intervenido en el desarrollo de la ciudad y de su evolución física, hasta finales del siglo XX” (p.218).

En forma paralela a la elaboración de este Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca, en 1981 se elaboró un plano por parte del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC), que delimitó el área correspondiente al Centro Histórico. Con base en estos dos documentos, en 1983 se aprobó por primera vez una Ordenanza para el Control y Administración del Centro Histórico de Cuenca, documento en el que constan los límites exactos de la zona patrimonial. Para la elaboración de esta ordenanza se inventariaron predios y, según Sánchez (1992), “a través de dicha normativa se pretende salvaguardar la herencia cultural ante la oleada de efectos negativos que se empezaron a evidenciar en el entorno urbano y su patrimonio” (p.227). Es interesante notar que esta ordenanza para el Centro Histórico estuvo vigente hasta el 2010, casi 20 años, fecha en la que se publicó la nueva Ordenanza para la Gestión y Conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del Cantón Cuenca. En la ordenanza del 2010 se amplían los límites de la zona patrimonial y se incorporan temas vigentes como la movilidad y la sustentabilidad.

Si bien la ciudad empezó a planificarse y regularse, fue a partir de la planificación de Gatto Sobral que la ciudad se extendió. Las vías de salida hacia otras ciudades continuaban siendo determinantes en el trazado y crecimiento de la ciudad. Esta expansión dejó muchos lotes vacantes y con ello problemas conocidos: incremento de vehículos privados, separación de usos, reducción de la cohesión social, déficit de servicios básicos, así como de equipamientos y recolección de basura, entre otros. La práctica de dejar lotes vacíos llevó a una especulación del suelo. En 1973 se crea un impuesto sobre los solares no edificados con la finalidad de frenar en cierta

medida la especulación y, consecuentemente, evitar una expansión innecesaria de la ciudad (Carpio, 1979; Sánchez, 1992).

“En la década del noventa, con el auge de las teorías del desarrollo sustentable a nivel mundial, priorizado en el caso de América Latina por la Conferencia en Río de Janeiro de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la cual se aprobó la Agenda 21, se evidenció la necesidad de controlar el crecimiento urbano” (Hermida et al., 2015, p.34). Es así que el siguiente plan de ordenamiento urbano se materializó en la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, aprobada en 1998, donde se planteaba la autorización de construcciones en altura en varias zonas, principalmente al noroeste y suroeste de la ciudad. Esta ordenanza contenía como partes principales: el diseño de la red vial fundamental, la localización del equipamiento urbano mayor, las normas para el dimensionamiento y localización del equipamiento urbano parroquial y barrial y las disposiciones para el uso y ocupación del suelo. El arquitecto Fernando Cordero, alcalde de la ciudad en aquel entonces, en la presentación de dicha ordenanza señaló que su plan de gobierno estaba destinado a producir colectivamente la «Nueva Ciudad» y para ello se buscaba, entre otras cosas, que prevalezca el bien común sobre el individual, que el desarrollo sea sustentable, que la ocupación del suelo y la distribución de equipamientos sea racional y justa (Municipio de Cuenca, 1998).

En el cambio de siglo, lo explica Carrión (2001), se marcan nuevas tendencias de urbanización en América Latina y estas tienen que ver con la planificación estratégica que pasa de la propuesta normativa de la planificación urbana tradicional, a la búsqueda de una visión estratégica que sea compartida. Esta visión debe además contar con cooperación público-privada bajo una exigencia de regulación mercantil, debe implicar presupuestos participativos, ser programada a largo plazo y contar con un liderazgo personalizado fuerte. Según Herce (2001), la mayoría de las ciudades latinoamericanas apostaron por la metodología de la planificación estratégica en el cambio de siglo; Cuenca fue una de ellas. El Plan Estratégico de Cuenca (PEC), inició sus talleres en el año 2001 y se publicó en el 2004 con una proyección hasta el 2020. El PEC 2003-2020 pretendía disponer de una mirada integral sobre la jurisdicción municipal, mostraba un diagnóstico general, planteaba la visión de la ciudad, y en sus capítulos finales determinaba los planes, programas y proyectos que se consideraban necesarios.

Como una consecuencia del PEC 2003 se consideró clave una reforma, actualización y codificación de la Ordenanza de 1998 que sancionaba el plan de ordenamiento territorial del cantón. Esta reforma se aprobó en el año 2003 y resultó trascendental, ya que en ella se determinaron nuevas políticas de crecimiento y desarrollo urbano. En dicho documento se marcaba la tendencia a construir una ciudad más sustentable, que no crezca innecesariamente, con mayor accesibilidad, entre otros lineamientos. En esta reforma se incrementaron de 105 a 155 sectores de planeamiento, se ampliaron los sectores que pueden recibir usos industriales, se incorporaron nuevas unidades de uso de suelo, se autorizó mayor altura en varios sectores de la ciudad para optimizar las obras de infraestructura y densificar los espacios y se incrementaron, aunque en poca cantidad, áreas al perímetro urbano.

Posteriormente, en el año 2005, se cambió la administración municipal y se contrató la elaboración de un nuevo plan de ordenamiento territorial. Esta propuesta se concluyó en el 2009, pero no logró ser aprobada ni implementada. La propuesta constaba de tres libros: (1) Plan de Ordenamiento Rural del Cantón, (2) Plan Especial para la Ciudad de Cuenca, (3) Plan Especial para el Centro Histórico de Cuenca. El arquitecto Mauricio Moreno, profesional a quien se le encomendó la dirección del equipo que elaboró esta propuesta, adujo que “en el caso de Cuenca, el explosivo crecimiento de la ciudad de las últimas décadas, hizo que, a pesar de la tradición de planificación urbana de la ciudad, esta se viera desbordada en casi todos los aspectos contenidos en el último Plan de Ordenamiento Urbano del año 1982” (Moreno, 2008, p.252). Moreno (2008) consideraba que el problema de la falta de integralidad no era un fenómeno únicamente de Cuenca, sino del país, ya que las ciudades habían crecido utilizando suelo agrícola de vocación productiva, inclusive en zonas no urbanizables por problemas geológicos o naturales.

Posterior a la Constitución de 2008, así como al Plan Nacional del Buen Vivir, en enero de 2012 se emitió para Cuenca la Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, de alcance municipal y con una visión integral de desarrollo. El plan pretendía constituirse en “una política pública y un instrumento de planificación del desarrollo que busca ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas del desarrollo respecto de los asentamientos humanos; las actividades económico-productivas; y, el manejo de los recursos naturales, en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo” (Municipio de Cuenca, 2012). El PDOT determinó las directrices generales para el territorio urbano y rural y de él se desprenderán posteriormente las específicas en el plan urbano y los planes sectoriales. El nuevo Plan Urbano se convertirá en un producto posterior al PDOT; pero hasta la fecha de redacción del presente documento, la propuesta no se ha aprobado y se encuentra en fase de socialización; situación que resulta apremiante, ya que se continúa aplicando la Ordenanza del año 2003, a pesar de que la ciudad es un ente dinámico que se transforma con rapidez desenfrenada.

En cuanto a las densidades poblacionales, desde mediados del siglo anterior han tenido las variaciones indicadas en la tabla 7.

AÑO DE CENSO	POBLACIÓN HAB	AÑO DE LÍMITE URBANO	FUENTE DE LÍMITE URBANO	ÁREA BRUTA HA	DENSIDAD BRUTA HAB/HA
1950	39.983	1946	municipal	288,29	138,69
1962	60.402	1968	municipal	2.237,30	27
1974	104.470	1974	censal	2.317,00	45,09
1982	152.406	1982	censal	2.674,99	56,97
1990	194.981	1990	censal	4.580,21	42,57
2001	277.374	2001	censal	6.395,99	43,37
2010	329.928	2010	censal	7.248,23	45,52

Tabla 7: Densidades de Cuenca a partir de 1950 hasta el censo 2010
Fuente: Hermida et al., 2015

Como se puede observar, hasta 1950 Cuenca tenía una densidad alta que disminuyó drásticamente con la implementación del Plan Regulador de Gilberto Gatto Sobral. Posteriormente, las densidades se han mantenido relativamente constantes debido a ligeras ampliaciones del perímetro urbano, pero sus valores permanecen bajos.

2.2.3. Primeros años del Municipio de Cuenca como planificador del transporte público

Orígenes de la planificación municipal del tránsito y el transporte

Para finales de la década del 90, a nivel nacional e internacional se evidenció la necesidad de que los gobiernos locales asuman las competencias en materia de tránsito y transporte para evitar el largo divorcio que había existido con la planificación urbana. Por un lado, el Municipio trazaba sus planes urbanos, y por otro, el Estado, a través de varias instituciones, regulaba y planificaba el tránsito y el transporte. En el caso ecuatoriano, la reforma a la Constitución en el año de 1998 especificó en su último párrafo que “los consejos municipales podrán planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre directamente o por concesión, autorización u otras formas de contrato administrativo” (PADECO, 1999). A esto se suma la experiencia de Quito ya comentada, aquella que evidenció la urgencia de cambios en materia de administración del tránsito y transporte a nivel nacional.

Al igual que la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, Cuenca, para finales del siglo anterior, estaba servida por un sistema de transporte público de deficiente calidad, un sistema heredado desde las décadas del sesenta/setenta, y “se consolidó en todo el Ecuador un sistema de transporte público basado en el pequeño propietario” (Chauvín, 2007, p.64). Los permisos de operación para los operadores eran emitidos desde Quito sin un diagnóstico in situ y no respondían a un plan. Los operadores privados competían en las vías por pasajeros con unidades vetustas que no pasaban por controles técnicos.

Para 1999 Cuenca contaba, en cuanto a transporte público urbano de autobuses, con tres tipos de servicios: (a) el popular, unidades que tenían entre 15 y 30 años, y constituían el 62.6% de una flota urbana total de 664 unidades, (b) el ejecutivo, unidades de entre 4 y 15 años de antigüedad, y (c) el selectivo, con autobuses menores de 4 años. Estas 664 unidades servían en 31 rutas urbanas de buses, 27 de ellas ingresaban al Centro Histórico (PADECO, 1999). Las operadoras de transporte también se veían afectadas por esta mala planificación y servicio, ya que su prestación implicaba altos costos debido a la mala operación de las unidades y a la paulatina pérdida de pasajeros.

Empezaron a germinar entonces ideas para mejorar la situación problemática que afectaba a toda la ciudadanía. Se requerían acciones urgentes, no únicamente en el ámbito del transporte público, sino también del particular porque estaba provocando impactos negativos: contaminación ambiental, accidentalidad y congestión. En 1997, en ese contexto, se expide en Cuenca la Ordenanza de Creación y Funcionamiento de la Comisión de Gestión Ambiental con la finalidad de que el Municipio empiece a tener una participación activa en esta materia. En 1999 la ciudad de Cuenca fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, galardón que imponía nuevos retos al gobierno local porque las áreas históricas sufrían los mayores impactos causados por la congestión y contaminación provocada por los vehículos motorizados.

En este contexto, Cuenca fue el segundo municipio ecuatoriano que solicitó al Gobierno Nacional la transferencia de las competencias de planificación y regulación de tránsito y transporte, las cuales le fueron otorgadas en mayo de 1999. No obstante, tal como señalaba la ley, no se le otorgaron las competencias de control, y estas quedaron en manos de la Policía Nacional. Para iniciar esta gestión, administrativamente se creó la Unidad Municipal de Tránsito (UMT). En el ámbito legal, en mayo de 1999 se aprobó la Ordenanza de Planificación, Organización y Regulación del Tránsito y Transporte Terrestres para Cuenca; en el ámbito técnico se realizó el Plan de Tráfico Sustentable entre los años 1999-2000, con un crédito no reembolsable al Banco Interamericano de Desarrollo, avalado por el Gobierno del Ecuador. El estudio fue llevado a cabo por la consultora PADECO en asociación con Chodai Transcraft Transport Engineering Consultants, y TRANSLOG. El aval del Gobierno del Ecuador fue fundamental en este proceso, como señala Gakenheimer (2011), cuando las ciudades capitales de los países en vías de desarrollo estaban experimentando nuevas tecnologías para el servicio de transporte público, eran las ciudades secundarias las que más requerían el apoyo estatal para acceder a créditos que les faciliten emprender proyectos a largo plazo.

El plan de tráfico sustentable para Cuenca

El Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable contenía básicamente un diagnóstico, los resultados y análisis de una encuesta de origen/destino de pasajeros de transporte urbano y su parte medular planteaba las recomendaciones a corto y mediano plazo. En el caso de las recomendaciones que el estudio hacía a corto plazo, eran cambios que podían hacerse en uno o dos años sin mayores inversiones; por ejemplo, el mejoramiento tanto de la operación como de la flota, así como el de la administración del tráfico dentro del Centro Histórico, entre otros. Las recomendaciones a mediano plazo consistían en la propuesta de una red integrada de transporte que disponía de elementos básicos: dos terminales de integración, rutas troncales, rutas alimentadoras y rutas convencionales (Figura 17). Este plan se emprendió a finales de la década de los 90, fecha en la que ya había entrado en decadencia el modo de planificación del transporte UTP (Urban Transport Planning), ya descrito en líneas anteriores, porque favorecía al automóvil, y se había pasado la atención a métodos de planificación que favorecieran el transporte colectivo.

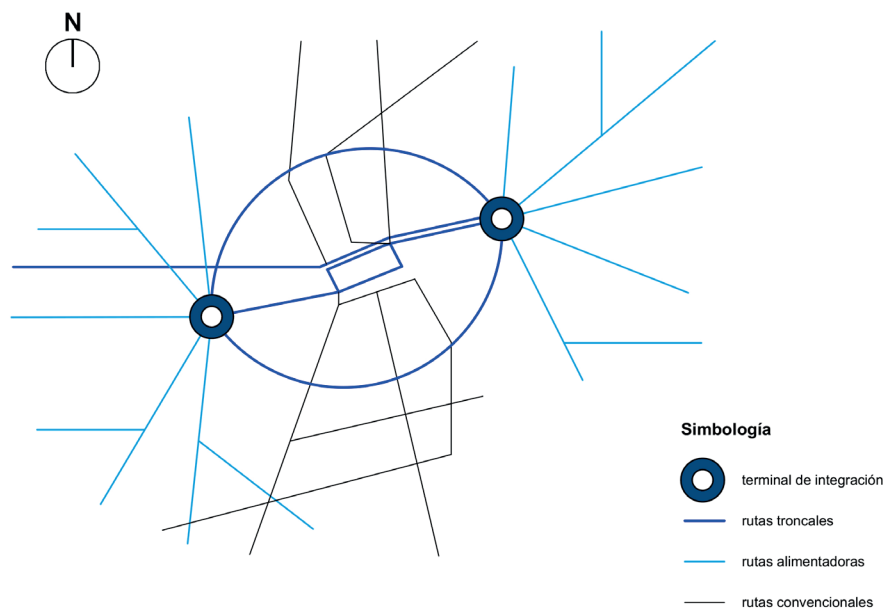


Figura 17: Propuesta de red integrada de transporte para Cuenca de 1999
Fuente: PADECO, 1999

Se podría suponer que el estudio abarcaba varios tipos de movilidad debido a la incorporación de la palabra sustentable en su denominación. No obstante, el plan aborda únicamente el sistema de transporte de autobuses. A pesar de ello, los datos obtenidos son relevantes, ya que la ciudad no contaba con ellos anteriormente. Gracias a este plan se dieron los pasos más importantes en cuanto a la mejora del servicio de transporte público.

Avances logrados: El Plan para un Sistema de Tráfico Sustentable no ha podido implementarse en su totalidad; sin embargo, son varias las acciones que a lo largo de los primeros quince años de gestión del transporte han mejorado el servicio de transporte público. Entre ellas se destacan: la renovación y reducción de la flota, la conformación de la Cámara de Transporte Urbano de Cuenca en el año 2000 como ente que aglutina a las siete empresas de transporte urbano ¹², la racionalización de las líneas de autobús para el servicio microrregional, la obligatoriedad de la revisión

¹² Esto facilitó la aplicación de varias medidas, entre ellas el sistema integrado de recaudo implementado en enero de 2009, conjuntamente con el sistema de pago por tarjeta electrónica. Cuenca fue la primera ciudad del Ecuador en utilizarla.

técnica vehicular para el transporte público iniciada en 1999¹³, la implantación del sistema de estacionamiento rotativo tarifado, la creación de carriles exclusivos para transporte público en dos vías importantes, la implementación de un sistema semafórico adaptativo y la construcción de las terminales de transferencia¹⁴. Como se puede observar, de los resultados positivos alcanzados ha sido sumamente importante el involucramiento de los operadores de transporte en este proceso, demostrándose que la participación activa de los actores en los procesos de cambio es fundamental.

Dificultades encontradas: Cuando se asumieron las competencias de planificación y regulación del tránsito y el transporte, se pensaba que dicha transferencia resolvería gran parte de los problemas de transporte público. No obstante, en el camino se comprendió que junto al tema institucional intervenían factores sociales, económicos, políticos e inclusive disciplinares. Tal como acota Miralles- Guasch (2002): “el diseño de políticas de transporte urbano y la consiguiente construcción de infraestructuras son siempre elementos contextuales; no son conjuntos aleatorios de acontecimientos, sino que son exponentes de diferentes agentes o actores encajados en el espacio y el tiempo y que actúan en un contexto social específico” (p.25). Si bien el Plan de Tráfico Sustentable estaba diseñado para mejorar el sistema de transporte público urbano de autobús, que era utilizado en ese entonces por el 58% de la población cuencana, la resistencia al cambio por parte de los ciudadanos afectó varios procesos. Es importante destacar que cuando se inició la implementación del plan aún no se habían consolidado los procesos de participación ciudadana que existen en la actualidad.

A manera de ejemplo se puede recordar que en el año 2000 hubo oposición a la construcción del bordillo para segregar el carril derecho para circulación exclusiva de autobuses en dos vías del Centro Histórico. La resistencia provenía principalmente de los comerciantes cuyos negocios se ubicaban frente a estas vías, pues consideraban que esta medida disminuiría sus ventas. El rechazo también se manifestaba por parte de los usuarios de los vehículos privados que se sentían afectados al no poder utilizar uno de los carriles. Los operadores del transporte también se oponían, ya que hasta ese entonces no se había implementado el sistema integrado de recaudo y, por tanto, el bordillo les impedía competir por pasajeros.

Otro caso interesante fue la reacción que desencadenó la instalación de los torniquetes en los autobuses. La colocación de dicho dispositivo era imperiosa para permitir el ingreso unitario de las personas e impedir la evasión en el pago del pasaje, era asimismo un paso previo al empleo de tarjetas electrónicas y al sistema integrado de recaudo. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo impuso una acción de protección en contra de su instalación, aludiendo al hecho de que no podía ser utilizado por personas con capacidades diferentes. En octubre de 2009 los torniquetes fueron

¹³ Posteriormente, esta obligatoriedad se extendió al transporte comercial, transporte de carga y en el 2008 a todos los vehículos motorizados.

¹⁴ La construcción de las terminales de transferencia inició en junio de 2009 y sus primeras pruebas de funcionamiento se llevaron a cabo en agosto de 2013.

retirados de las unidades, en virtud de una orden judicial que también establecía la obligatoriedad de permitir el pago con monedas, billetes y tarjeta electrónica. Esta acción, si bien favorecía a las personas con capacidades diferentes, no lo hacía del todo, ya que las unidades de por sí eran excluyentes por los altos escalones de acceso. La orden judicial complicó también la operación normal del sistema: los conductores tuvieron que ocuparse nuevamente de la recepción del efectivo, la entrega de cambio y del control de la evasión.

También hubo resistencia en la implementación del sistema de estacionamiento rotativo tarifado. Este sistema fue concebido en 1999 para reducir el número de vehículos que ingresaban al Centro Histórico y de esta manera motivar y facilitar la circulación del transporte público. En un principio, funcionaba mediante la colocación de un candado en las llantas de los vehículos que estacionaban en zonas prohibidas o que no pagaban la tarifa respectiva. El tema del candado produjo tal rechazo que llegó inclusive a actos de violencia hacia los fiscalizadores, hecho que obligó a cambiar de sistema hacia uno que consiste en colocar un sello en la ventana del vehículo que le anuncia al conductor sus multas pendientes. Esta modalidad está vigente hasta la actualidad, pero no ha logrado ser efectiva: hay cerca de un 20% anual de multas pendientes de pago, lo que reduce la posibilidad de nuevas inversiones.

2.2.4. Estado de la movilidad en Cuenca al año 2014 ¹⁵

Institucionalidad: En agosto de 2010 se suscribió a nivel nacional el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), que señalaba numerosas directrices para la planificación y administración municipal; entre ellas la obligatoria transferencia de competencias de planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre a todos los municipios, tal como se detalló en capítulos anteriores. En mayo de 2013, Cuenca se convirtió en el primer municipio a nivel nacional en asumir la totalidad de las funciones de tránsito y transporte, catorce años después de haber iniciado con la planificación y regulación.

Esta nueva transferencia de competencias resultó muy importante para Cuenca. En primer lugar, porque al contar con las competencias de control se facilitó la concreción de políticas, ya que hasta ese entonces el Municipio disponía y la Policía Nacional controlaba el cumplimiento de las disposiciones, pero no siempre se lograba una adecuada coordinación. En segundo lugar, la transferencia total de competencias implicó también asumir el registro vehicular; esta actividad produjo ingresos económicos con los que anteriormente no se contaba.

¹⁵ Es importante indicar que todos los datos detallados en este numeral fueron obtenidos de manera previa al Plan de Movilidad y Espacios Públicos de Cuenca el año 2015, ya que tal como se indicó en la metodología, el período de estudio cubre únicamente los documentos disponibles hasta el año 2014.

Para prepararse para la recepción de estas nuevas obligaciones, así como para poder llevar a cabo un proyecto de gran envergadura como el tranvía, el Concejo Cantonal autorizó

En diciembre de 2009 la creación de la Secretaría de Movilidad como una de las cinco secretarías a nivel de gobierno local y la Unidad Municipal de Tránsito (creada en 1999) se transformó en Dirección Municipal de Tránsito (DMT). Posteriormente, en abril de 2010, se creó la Empresa Municipal de Movilidad (EMOV). Todos estos cambios se efectuaron con la finalidad de contar con un aparato institucional y administrativo adecuado; no obstante, el período de transición ha implicado algunas dificultades como la superposición de competencias dentro de la misma institución.

La responsabilidad de la Secretaría de Movilidad consiste en la coordinación y gestión de las políticas, y de ella dependen tanto la DMT, con funciones de planificación, como la EMOV, con funciones de sanción, organización, fiscalización, capacitación, administración, entre otras ¹⁶. Dentro de la Secretaría de Movilidad se encuentra también la Corporación Aeroportuaria, un ámbito que no se hablará en el presente documento debido a que sus actividades se vinculan con el transporte aéreo.

Transporte público-autobuses: El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) documenta que en el año 2012 un 56.8% de la población utilizaba autobús para sus desplazamientos cotidianos (ecuadorencifras, 2012). De estos usuarios, el 80% tiene como destino final el Centro Histórico de acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección Municipal de Tránsito.

Para el año 2014, el servicio de transporte público en Cuenca se prestaba a través de 475 unidades pertenecientes a siete empresas, asociadas en una cámara de transporte. Estas trabajan en un sistema integrado de transporte que, como ya se explicó, fue planteado entre los años 1999-2000 en el Plan de Tráfico Sustentable para Cuenca elaborado por la consultora PADECO. Este plan establecía la existencia de líneas troncales, alimentadoras y convencionales, dos terminales de integración y dos interparroquiales. No obstante, apenas desde agosto 2013 el sistema funciona parcialmente integrado, así: 2 líneas troncales, 4 líneas alimentadoras y 21 líneas convencionales. La integración se lleva a cabo a través de dos terminales localizadas en los extremos noreste y suroeste del Centro Histórico. De la última actualización del estudio del sistema integrado, ejecutada por la consultora Braxton en el 2012, se ha implementado un 57% del sistema en cuestión, ya que dicho estudio establecía que un total de 7 líneas de transporte en bus debían convertirse en alimentadoras del sistema troncalizado.

¹⁶ De acuerdo con la Ordenanza de creación de la EMOV, se le otorgan también las funciones de diseño y planificación, sin embargo, en la práctica y para evitar superposición de funciones, la DMT se responsabiliza de dichas actividades

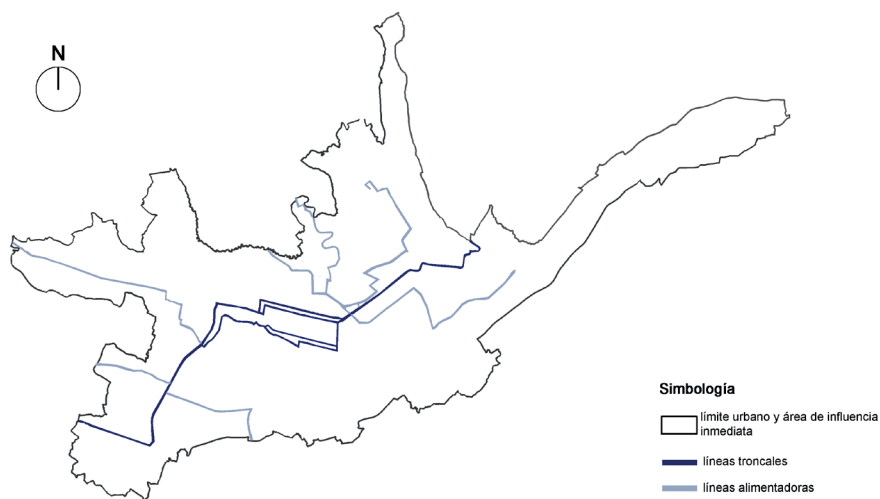


*Figura 18: Troncales y alimentadoras del Sistema Integrado de Transporte 2013
Fuente: Adaptación de imagen de rueda de prensa convocada por el Alcalde de Cuenca el 5 de diciembre de 2013*

A pesar de los avances en materia de tránsito y transporte, las condiciones de circulación del transporte público, conforme indica la DMT, no son las ideales. La velocidad promedio de las unidades de transporte público es de 10 km/h, mientras que la de los vehículos privados continúa siendo superior: 30 km/h.

La tarifa al año 2014 era de 0,25 centavos, y el pago podía realizarse tanto con tarjeta electrónica como dinero, debido a la decisión judicial del año 2009 que ordenó a los operadores del transporte a recibir ambos tipos de pago. Las siete empresas operan mediante un sistema de caja común que ha mejorado considerablemente el servicio al eliminar la competencia que existía antes para captar pasajeros en las vías.

Vehículo privado: En lo que se refiere a los usuarios del vehículo privado, el INEC informa que el 32.7% de la población lo utiliza para la movilidad cotidiana (ecuadorencifras, 2012). Los datos del uso del vehículo privado resultan alarmantes si comparamos con aquellos obtenidos en 1999 por la consultora PADECO, que indicaban que un 58% de la población utilizaba el autobús y tan solo un 20% el vehículo particular o taxi. Este incremento en el porcentaje de la población utilizando el vehículo privado se refleja en el número de vehículos registrados en el cantón: en el 2013 ascendió a 95 000, sin tomar en cuenta los vehículos “flotantes”, aquellos que circulan en la ciudad, pero que están registrados en otro municipio. Y si comparamos con datos de los tres años anteriores podemos comprobar que la tasa de crecimiento es cercana al 6% anual, mientras que el índice de crecimiento de la población es apenas de un 1.9% (ecuadorencifras, 2010).

Año	Vehículos registrados	Incremento	Porcentaje
2010	79984		
2011	85689	5705	7,13
2012	89714	4025	4,7
2013	89714	5286	5,89

Tabla 8: Crecimiento del número de vehículos registrados en la ciudad de Cuenca entre el año 210 hasta el 2013
Fuente: Revisión técnica vehicular

Si se toma en cuenta la población total del Municipio de Cuenca, la urbana más la rural, existen 505 585 personas (INEC); y si se toman en cuenta también los vehículos flotantes no registrados en el municipio, existen 100 800 vehículos, un valor que representa un índice de motorización de 19.94 vehículos por cada 100 habitantes. Si comparamos este valor con el de Quito, 21.70, y Guayaquil, 16.61, se puede concluir que el valor de Cuenca es elevado para una ciudad intermedia (www.inec.gob.es).

Transporte de taxis: el tema del transporte en taxis resulta importante para analizar el comportamiento de la movilidad y su relación con el crecimiento urbano. Mediante resolución del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte, en abril de 1999, se suspendió el incremento de cupos para el servicio de taxis ¹⁷. En la fecha de la suscripción de dicha resolución existían 3 512 unidades de taxi autorizadas. En primera instancia, la suspensión regía por dos años, pero posteriormente dicha resolución se ratificó anualmente por la Municipalidad.

En un estudio realizado por el consultor Rodrigo Torres en el año 2010 para determinar si se podía incrementar el número de unidades de taxis en la ciudad se señala que:

En la ciudad de Cuenca al año 2010 existen 3 512 taxis agrupados en 105 organizaciones. La flota actualmente tiene una edad promedio de 7, 5 años, siendo el 75% de la flota menor a 10 años y el 25% de la flota mayor a 10 años. En el año 2010 Cuenca tiene una población total aproximada de 519 000 (se refiere al cantón tomando en cuenta población rural y urbana), por lo cual el índice es de 6,7 taxis por cada 1.000 habitantes, si comparamos con su población urbana de 374 000 habitantes, el índice es de 9,3 taxis por cada 1 000 habitantes urbanos (p.3).

En su estudio, Torres (2010) concluyó que, si bien había transcurrido una década desde la primera resolución de suspensión de incremento de cupos, esta se debía mantener para garantizar el equilibrio económico de los operadores y evitar una mayor congestión en el área urbana. Sin embargo, la dinámica de la ciudad y sus áreas

¹⁷ La suspensión de incremento regía para todas las modalidades de transporte terrestre, excepto para el servicio escolar.

rurales aledañas no han empatado con lo señalado en dichos estudios y resoluciones. Tal es así que para el año 2014 había en Cuenca 119 paradas de taxis legales o regulares, pero paralelamente, 31 organizaciones de taxis informales a los que se los conoce con el nombre de “piratas”. Este fenómeno surge porque las empresas de taxis legales ubican sus paraderos principalmente en la zona urbana, pero existe una gran población en las parroquias rurales que lleva a cabo actividades cotidianas en la ciudad. Torres nos aclara con datos el uso que requiere este servicio: el 73% de las carreras se realizan dentro del límite urbano de la ciudad de Cuenca, el 14% hacia los centros parroquiales de la microrregión, 8% hacia los anejos internos de las parroquias rurales y el 5% hacia las parroquias rurales y ciudades más lejanas dentro de la provincia. Los operadores de taxis informales, aprovechando esta necesidad de la población, encontraron un nicho de mercado productivo.

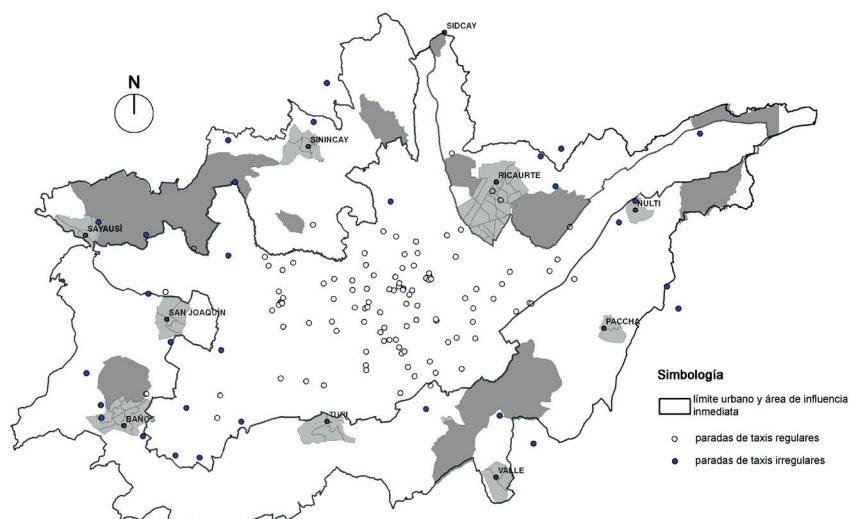


Figura 19: Localización de paradas de taxis formales e informales en 2014

Fuente: Dirección Municipal de Tránsito

Movilidad en bicicleta: entre los años 2001-2005 se construyó la primera bisisenda de Cuenca con un carácter eminentemente recreativo, ya que no se vinculaba con otras zonas de la ciudad. En la administración municipal siguiente se prolongaron las bisisendas por los márgenes de los ríos Yanuncay y Tomebamba. Los ciudadanos que utilizaban cotidianamente este modo de transporte señalaban que el sistema no funcionaba adecuadamente porque no existía interconexión entre estas vías y alegaban que servían únicamente para fines recreativos. Es por ello que a inicios del año 2009 se presentó un plan que interconectaba las sendas existentes con nuevas ciclovías planificadas. El plan contemplaba la propuesta de 35,4 km de ciclovías, el mejoramiento de los corredores existentes y la construcción de nuevos senderos.

En el año 2012 se contrató a la consultora Movere para la elaboración del “Plan de Ciclovías Urbanas y Proyecto Definitivo para Fase Piloto y del Estudio para el Sistema de Transporte Público en Bicicleta de la Ciudad de Cuenca”. En este estudio se evidenció que apenas el 1% de la población utilizaba la bicicleta como medio de transporte cotidiano. La propuesta global que ha planteado la consultora conjuntamente con la EMOV se basa en la encuesta de predisposición al uso de la bicicleta en la ciudad y en la distancia de los recorridos.

La construcción e implementación de estas vías ha implicado procesos importantes de negociación, en donde no siempre han resultado ganadoras las ideas de la Municipalidad; ejemplificando, hasta el año 2014 las únicas ciclovías que se encontraban construidas y en funcionamiento, tanto del plan de 2009 como de la consultoría de 2012, son las que se indican en la figura 20. No todas se utilizan debido a su falta de interconectividad y porque en algunos casos su trazado representa un riesgo para los usuarios

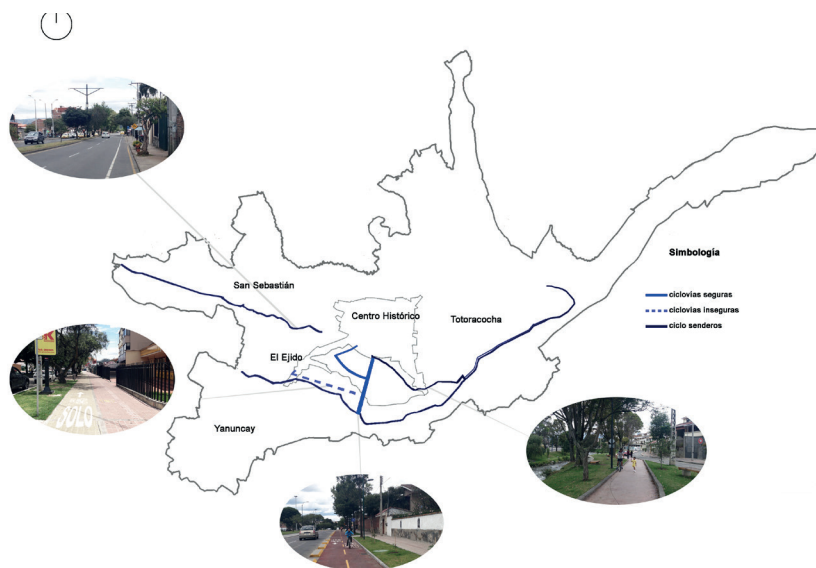


Figura 20: Ciclovías en funcionamiento hasta el año 2014
Fuente: propia, con datos de la Alcaldía, 2013.

Tranvía de los Cuatro Ríos de Cuenca ¹⁸: como una apuesta para reducir las tendencias de motorización, el plan de trabajo notariado por Paúl Granda, alcalde de Cuenca en el período 2009-2014, contemplaba la implementación de un modelo de transporte “eficiente y eficaz” (Municipio de Cuenca). El tranvía de Cuenca, principal componente de su campaña, buscaba ofrecer una alternativa de transporte público, pero pretendía, a diferencia de otras, generar el menor impacto negativo

¹⁸ En el momento de la redacción de este libro, el tranvía se encuentra en construcción.

posible en las áreas históricas. Su propuesta iba en consonancia con propuestas de movilización como la planteada por Herce (2009), para quien: “Potenciar el uso del transporte colectivo es el verdadero desafío de la movilidad urbana y constituye, por tanto, el asunto que ha de concentrar más esfuerzos en las políticas de fomento de una movilidad sostenible” (p.197).

En los primeros años de gestión del alcalde Granda se desarrollaron los estudios de prefactibilidad del tranvía de Cuenca por parte del equipo técnico municipal; posteriormente, a través de una donación del gobierno francés, se contrataron los estudios de factibilidad para el Plan de Transporte Masivo para Cuenca que fueron elaborados por la empresa francesa Artelia-COTEBA en el año 2011. Finalmente, los estudios complementarios y de ingeniería básica se realizaron con un fondo no reembolsable otorgado por el gobierno ecuatoriano. Estos últimos fueron desarrollados por la empresa pública española ETS-Red Ferroviaria Vasca y entregados en el año 2012.

Para el planteamiento de la propuesta se realizaron encuestas de hogares, de demanda en la red de transporte público, aforos y conteos para establecer el diseño (ETS, 2012). La entrega final incluía los estudios para la estructura institucional, el plan de comunicación, económicos y financieros, ambientales, arqueológicos, de operación y mantenimiento, diseño urbano, de infraestructura, estructurales, de planificación de la construcción, entre otros.

La primera línea de tranvía planteada tiene 10.2 km por sentido, es decir, 21.4 en total. Vincula de manera diagonal el extremo suroeste con el noreste de la ciudad, atraviesa el Centro Histórico y otros puntos importantes como la terminal terrestre, el aeropuerto, grandes mercados y ferias. La inserción del tranvía en las calles de la ciudad se diferencia, dependiendo de la zona por la que circulará, sin catenaria (cable del tendido eléctrico) para aquellas vías del Centro Histórico, y con catenaria para las vías fuera de él. El tiempo de recorrido en un solo sentido se prevé en 35 minutos a una velocidad comercial de 22km/h y una frecuencia de 6 minutos en hora pico.

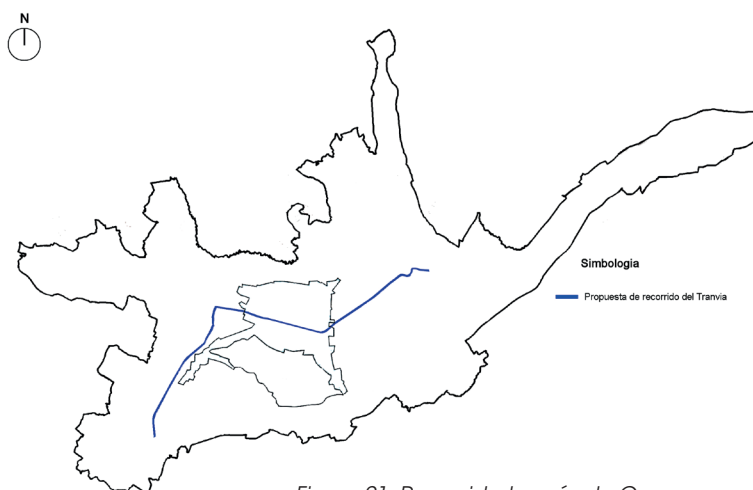


Figura 21: Recorrido tranvía de Cuenca
Fuente: Adaptación de imagen de Artelia-COTEBA, 2011



03

CONVERGENCIAS Y DEPENDENCIAS

3. CONVERGENCIAS Y DEPENDENCIAS

Las políticas de planificación urbana, así como las de movilidad plasmadas en documentos y en criterios emitidos en las entrevistas, tienen objetivos similares que se pueden resumir en: (a) compactar la ciudad y evitar su expansión innecesaria y (b) apuntar a una ciudad más sustentable.

Esta situación se observa desde los inicios del período de estudio. Por ejemplo, la política urbana establecida en la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo de 1998 y reformada en el 2003, sobre la necesidad de compactar la ciudad y evitar su expansión innecesaria, es congruente con la política de mejoramiento del servicio de transporte público y con los esfuerzos en la extensión de la red de ciclovías.

Las entrevistas reforzaron estos propósitos de compacidad y sostenibilidad, a través de comentarios tales como: “teníamos la intención de consolidar la ciudad. Inclusive note usted en esa Ordenanza, en todos los sectores de la ciudad hay como construir desde cuatro pisos, en todos, absolutamente en todos. Inclusive en donde la edificación dominante era de dos pisos (...) lo cual para nosotros ya era una medida súper interesante, muy positiva, muy decidora de la intención de consolidar” (FP, entrevista personal, 26/12/2014). Otro ejemplo al respecto: “Cuenca no necesita incorporar más área urbana porque tiene una gran cantidad de lotes baldíos y era fundamental hacer una densificación de la ciudad” (JI, entrevista personal, 10/11/2014). De igual manera esta idea se ratifica con este comentario: “incrementando nada más que al doble las densidades, aquí puede vivir una población tres veces la actual, podemos vivir un millón y medio de personas. ¡Por tanto, tenemos ciudad para cien años!” (FC, entrevista personal, 7/02/2015).

Así también, de las entrevistas se desprende que tanto técnicos como políticos reconocen el valor de una adecuada relación entre la planificación y gestión de la movilidad y el planeamiento urbano. Se habla de una “relación indispensable” (MA, entrevista personal, 6/01/2015), “un tema importante de discusión eterna” (RT, entrevista personal, 14/11/2014), “situaciones complementarias, el uno no puede coexistir sin el otro, son como un matrimonio” (DA, entrevista personal, 24/11/2014), “no pueden caminar si no están juntas” (PG, entrevista Skype, 19/12/2014).

A continuación, se analizarán las convergencias y dependencias a través de dos frentes: por un lado, cruzando fuentes documentales tales como ordenanzas, planes y estudios, y por otro, cruzando información cartográfica.

3.1. Convergencias en ordenanzas, planes y estudios

En cuanto a lo que se manifiesta en los documentos revisados, se puede ver que entre los considerandos establecidos en la Ordenanza de Uso y Ocupación del Sue-

lo, señala que: “es urgente propiciar un crecimiento compacto de los asentamientos del Cantón” (Municipio de Cuenca, 1998 y 2003). Es así que la Reforma a la Ordenanza aprobada en el 2003 apuntó a densificar la ciudad, como se demuestra en la autorización de mayores alturas en varios sectores de planeamiento (véanse las figuras 22 y 23). No obstante, esta decisión no estuvo expresamente relacionada con los recorridos de transporte público, por ello las mayores alturas no se corresponden con los ejes troncales de autobuses.

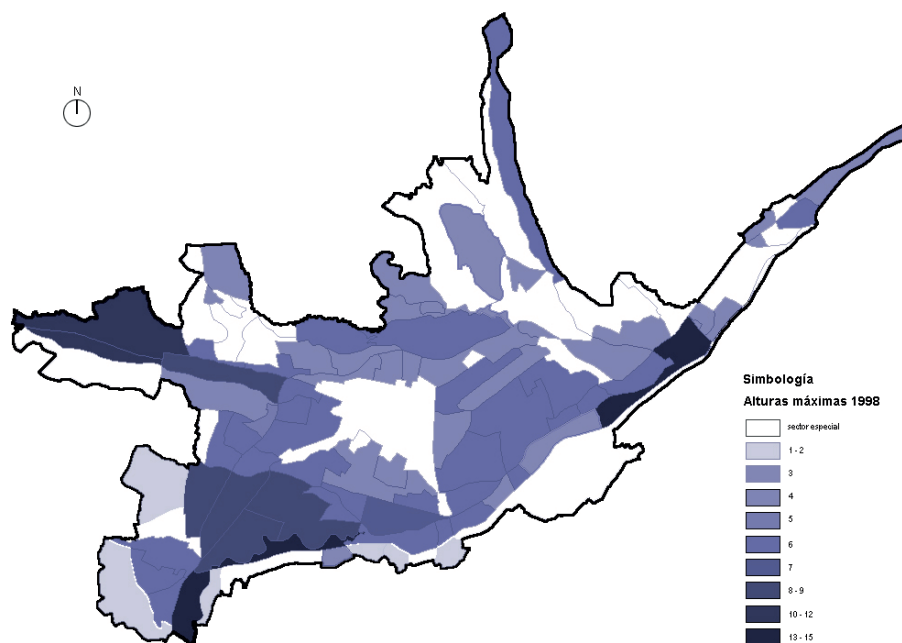


Figura 22: Alturas autorizadas en la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo de 1998
Fuente: Municipio de Cuenca, 1998

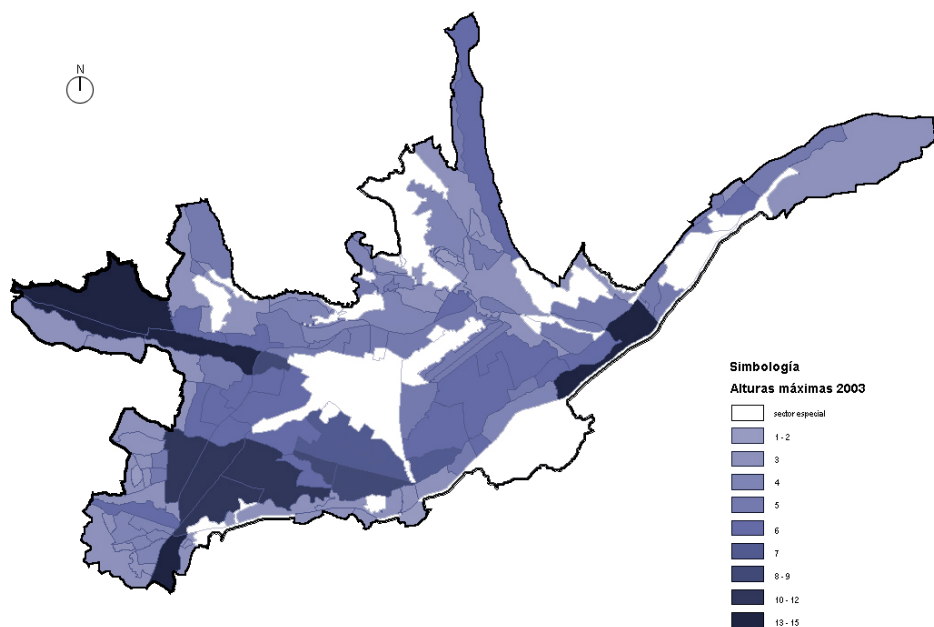


Figura 23: Alturas autorizadas en la Reforma a la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo de 2003

Fuente: Municipio de Cuenca, 2003

Se evidencia la autorización de mayores alturas para varios sectores de planeamiento tanto al este, al norte, al oeste como al sur de la ciudad. El Centro Histórico se mantiene como sector especial; la altura autorizada hasta el 2010 estuvo vigente en la Ordenanza para el Control y Administración del Centro Histórico de Cuenca publicada en 1983, cuyo artículo 26 rezaba: “Altura de cornisa en integración con las edificaciones adyacentes y el perfil de la manzana” (Municipio de Cuenca, 1983), lo cual representaba, en la mayor parte de los casos, dos pisos.

Las densidades autorizadas se mantienen en la Reforma a la Ordenanza de 2003 similares a las de 1998. No obstante, si bien no existe un incremento en las densidades autorizadas, estas son superiores a las densidades reales, es decir, que:

Si la tendencia de crecimiento poblacional se mantiene en los próximos cuarenta años, Cuenca podría mantener su límite urbano sin necesidad de llegar a altas densidades (...) Entre las medidas para lograr este objetivo estaría la ocupación de los lotes vacíos a través de modelos específicos de densificación acordes a las distintas tipologías morfológicas de la ciudad, y a través de políticas de densificación desde una perspectiva de sustentabilidad que definiera el uso del espacio público para la población y no solo para el automóvil (Hermida et al., 2015, p.41).

Al cruzar la información documental referente al uso y ocupación del suelo versus la de movilidad mediante matrices (ver figura 3, y tablas 1 y 2) se obtienen algunas convergencias y dependencias interesantes. Las más importantes se exponen en los párrafos a continuación.

El Plan de Tráfico Sustentable elaborado entre los años 1999-2000 tiene como objetivo principal: “Desarrollar un sistema de transporte que pueda ayudar a definir una estructura urbana regional que permita utilizar los recursos del suelo de manera sustentable”, y entre los específicos se establecen, entre otros: “utilizar los recursos del suelo de manera sustentable” y “disciplinar los procesos de expansión urbana” (PADECO, 1999). En el mismo sentido, en la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo se señala “controlar las áreas de influencia que circundan a la ciudad”, “propiciar un crecimiento compacto”, “que prevalezca el bien común sobre el individual”, que el ordenamiento sea “armónico y socialmente justo” (Municipio de Cuenca, 2003). Evidenciándose de esta manera una congruencia en las intenciones de los dos documentos.

En el Plan Estratégico de Cuenca (PEC), publicado en el 2004, se establece como objetivo “lograr un ordenamiento territorial consensuado y sustentable” (Municipio de Cuenca, 2004). En este documento se propone también la elaboración de tres planes fundamentales: el Plan Integral de Ordenamiento Territorial, el Plan Integral de Vialidad y el Plan Integral de Tránsito y Transporte, por lo que se podría pensar que hay una semilla de búsqueda de integración de políticas. Estos tres planes integrales incluyen dentro de sus objetivos y acciones convergentes: dotar al Municipio de infraestructura que le permita ampliar la capacidad de prestación de servicios y de producción a nivel regional. En los tres se propone la integración de las instituciones que poseen injerencia en el planeamiento urbano, equipamiento, vialidad, transporte y medio ambiente, en búsqueda de una adecuada coordinación y planificación que además sea participativa. Y los tres pretenden densificar ciertas zonas y descongestionar las principales vías de circulación.

En el Plan de Ciclovías y Bicicleta Pública de 2013 se menciona permanentemente la necesidad de un Plan de Movilidad Sostenible y en sus antecedentes dice que “ese es el cambio cultural y el reto para la autoridad municipal: impulsar un nuevo paradigma de movilidad sostenible y socialmente equitativo” (Movere - EMOV EP, 2013, p.13). Dentro de este estudio, se reconoce como imperativo implementar la intermodalidad como estrategia de gestión de la movilidad cantonal y urbana. Tomando en cuenta que el estudio fue posterior al PDOT 2011, existe una clara dependencia en este último. El PDOT ya planteó subsistemas de ciclovías y puntos de parqueo para bicicletas, entre otras medidas como solución a la congestión.

En cuanto a los estudios del tranvía, estos también muestran algunas convergencias con políticas y planes urbanos. Los estudios para el tranvía consideran algunas de las hipótesis y propuestas del PDOT del año 2011 para la movilidad cantonal y las relaciones que se establecen en el medio urbano en términos generales. En el apartado de modelización de oferta y demanda del estudio se toman en cuenta las previsiones de crecimiento en la ciudad de Cuenca, conforme las proyecciones que el PDOT hace hasta el año 2030, esto permite la definición de escenarios de crecimiento poblacional que inciden de manera directa en la demanda proyectada

para el sistema propuesto.

Dentro de los estudios para el tranvía se identifican como objetivos del sistema “potenciar los flujos de movilidad secundarios en la ciudad que se encuentran fuera de la cobertura directa del tranvía” así como “mejorar la conectividad de los grandes equipamientos como por ejemplo los Centros Hospitalarios, las Universidades y las Terminales; pensando que estos puntos se van a convertir en importantes puntos de transferencia”; estos criterios coinciden con aquellos definidos para el modelo territorial del PDOT.

3.2. Servicio de transporte público de autobús y su relación dialéctica con prácticas urbanas

Si analizamos la cobertura de transporte público en autobús se puede concluir que existe una distribución adecuada con respecto a las densidades urbanas, a las lotizaciones interiores y a los grandes equipamientos urbanos.

Se observan a continuación dos gráficos del área urbana de Cuenca con el servicio de transporte público en autobús existente en dos momentos: el primero, previo al Plan de Tráfico Sustentable (hasta aproximadamente el año 2001) con las rutas establecidas por una dependencia estatal, el Consejo Nacional de Tránsito (Figura 24); y el segundo, con la operación parcial del Sistema Integrado de Transporte, SIT, a partir de 2013, con rutas asignadas por el Municipio (Figura 25).

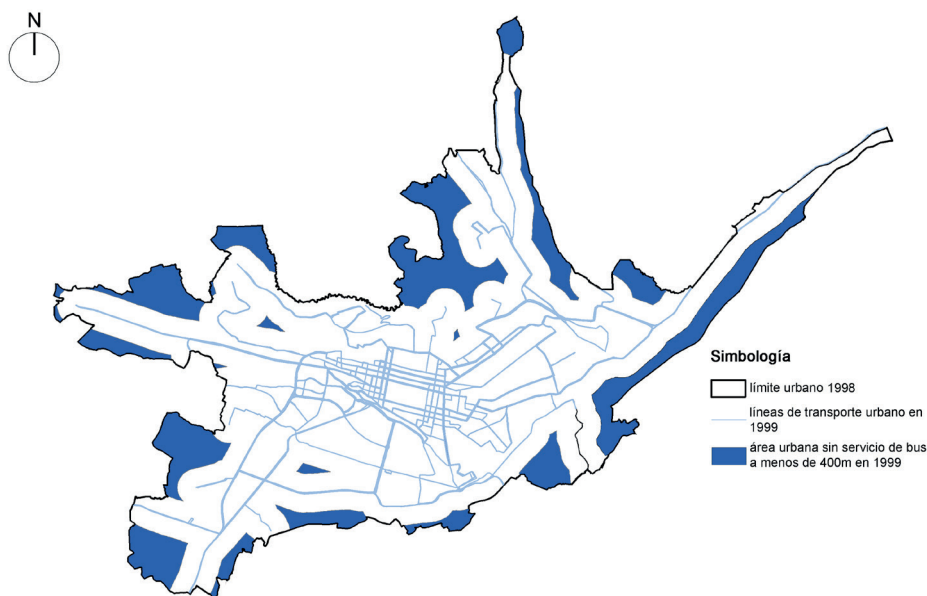


Figura 24: Recorridos en la zona urbana previo a la implementación del Plan de Tráfico Sustentable entregado en el 2001
Fuente: Dirección Municipal de Tránsito

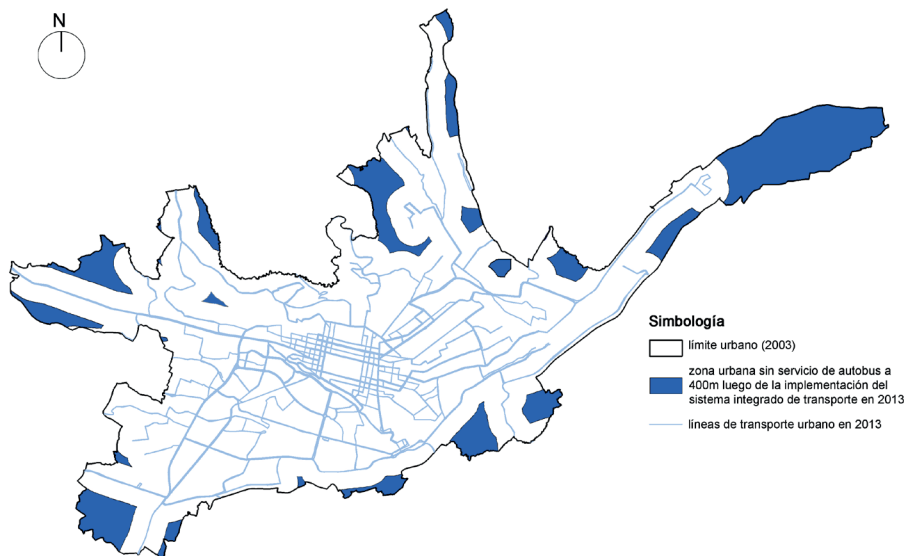


Figura 25: Recorridos en la zona urbana con la implementación de una parte del Sistema Integrado de Transporte en el 2013
Fuente: Dirección Municipal de Tránsito

De los gráficos 24 y 25 se obtienen los datos indicados en la tabla 9.

Momento	Área urbana total	Área urbana servida por recorrido de autobús a menos de 400 m	% de área urbana servida por recorrido de autobús a menos de 400 m
<2001	6754	5284,26	78,24
>2013	7227	6027	83,4

Tabla 9: Comparación del área de cobertura de servicio de transporte público en los dos momentos

La cobertura de transporte público, como se infiere, mejoró de un 78.24% del área urbana antes del año 2001, servida por un recorrido de autobús a menos de 400m, a un 83.40% después de la integración parcial de ciertas líneas en el 2013.

Resulta interesante incorporar una nueva variable a este análisis: la densidad. Es decir, si bien se podrían emitir juicios sobre el porcentaje del área no servida por un recorrido de autobús a menos de 400m, el dato no nos dice mucho si no se considera la densidad poblacional de esas zonas. En las figuras 26 y 27 se incorpora la densidad bruta de habitantes en los dos momentos de análisis. Se han tomado en consideración únicamente aquellos sectores censales con una densidad poblacional bruta

superior a 50hab/ha. Se puede observar que el porcentaje de área urbana con densidad mayor a 50hab/ha que no cuenta con servicio de transporte público a menos de 400m es casi insignificante.

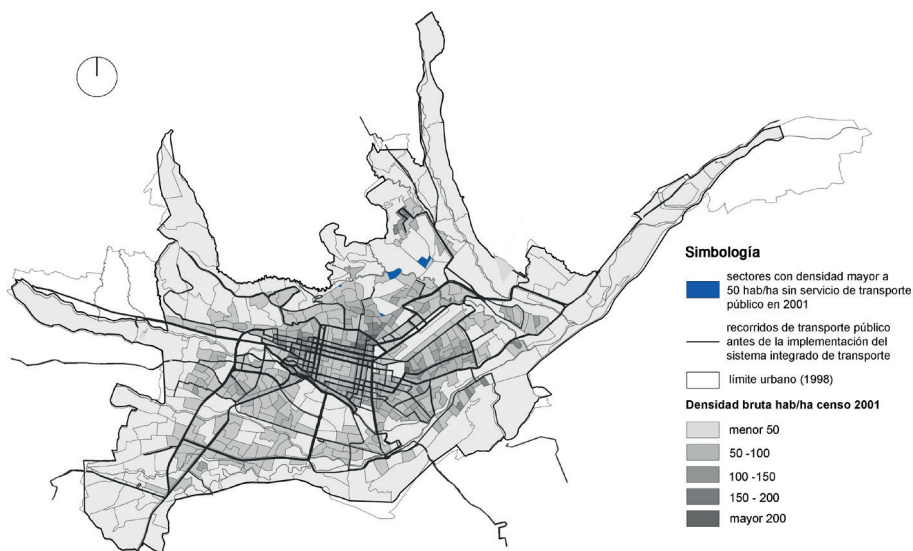


Figura 26: Sectores censales de 2001 con densidades brutas superiores a 50hab/ha que no contaban con recorrido de transporte público a menos de 400m
Elaboración propia a partir de: Dirección Municipal de Tránsito e INEC-Censo 2001

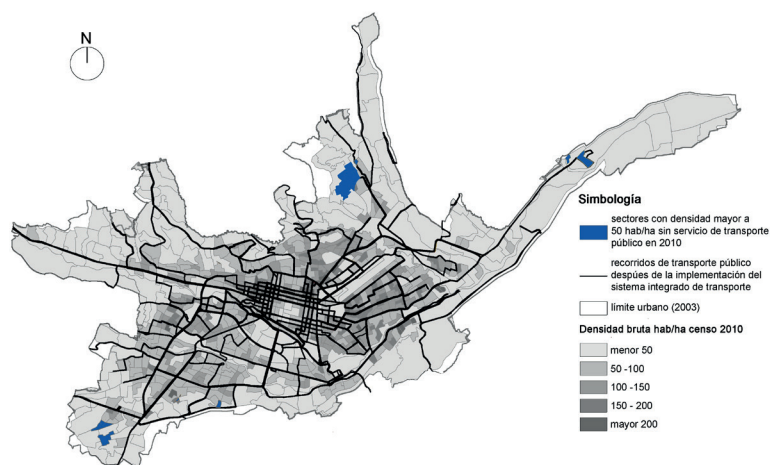


Figura 27: Sectores censales en el año 2010 con densidades brutas superiores a 50hab/ha que cuentan con recorrido de transporte público a menos de 400m
Elaboración propia a partir de: Dirección Municipal de Tránsito e INEC-Censo 2001

De las figuras 26 y 27 se desprende la tabla 10.

Momento	Área urbana total	Área urbana con densidad mayor a 50hab/ha NO servida por recorrido de autobús a menos de 400 m	% de Área urbana
Censo 2001/ recorridos 2001	6754	9,22	0,14
Censo 2010/ recorridos 2013	7227	58,26	0,81

Tabla 10: Comparación de sectores censales entre 2001 y 2010 con densidades brutas superiores a 50hab/ha que no cuentan con servicio de transporte público a menos de 400m

No obstante, varias de estas coincidencias entre crecimiento urbano y servicio de transporte público han sido más bien resultados casuales que planificados. Los recorridos se han modificado poco desde la transferencia de competencias al Municipio. En otras palabras, han sido el mercado y la demanda los que han determinado la extensión de los recorridos para atender a asentamientos cada vez más consolidados o nuevos equipamientos urbanos. Un directivo de los operadores del transporte manifestaba:

Históricamente lo que se hacía es que los transportistas vayan... a ver... voy a utilizar un término que es propio de la ciudad 'alargando las líneas'; es decir, había nuevos centros o lugares de concentración de demanda que no eran servidos y en función de ello, cada una de las empresas iba alargando los recorridos. Es así que ha ido creciendo el servicio de transporte de la ciudad, sin planificación, más bien ha sido un producto de la experiencia de los transportistas lo que ha ido, en principio, haciendo que la red del servicio se mantenga como es hasta ahora (IQ, entrevista personal, 20/11/2014).

Resulta interesante comprobar que dentro del límite urbano existen varias convergencias y dependencias que han hecho que Cuenca sea una ciudad bastante operativa. Esto se evidencia, pongamos por caso, en la relación entre las lotizaciones mayores dentro del límite urbano y equipamientos urbanos mayores versus la provisión de transporte público en autobús. Como se comentó en capítulos anteriores, a partir de 1950 la ciudad experimentó un crecimiento físico acelerado, coadyuvado por la existencia de terrenos vacantes dentro del perímetro urbano. A partir de la década de los ochenta, se empezó a autorizar la implantación de una serie de lotizaciones mayores dentro de él, tendencia que se mantuvo en las siguientes décadas con la finalidad de consolidar el área urbana (ver figura 28). Los recorridos fueron adecuándose a la tendencia de construcción de las lotizaciones, y viceversa, estas se ubicaron estratégicamente a lo largo de vías que contaban con servicio de transporte público, evidenciándose la relación dialéctica que existe entre la ciudad y el transporte.

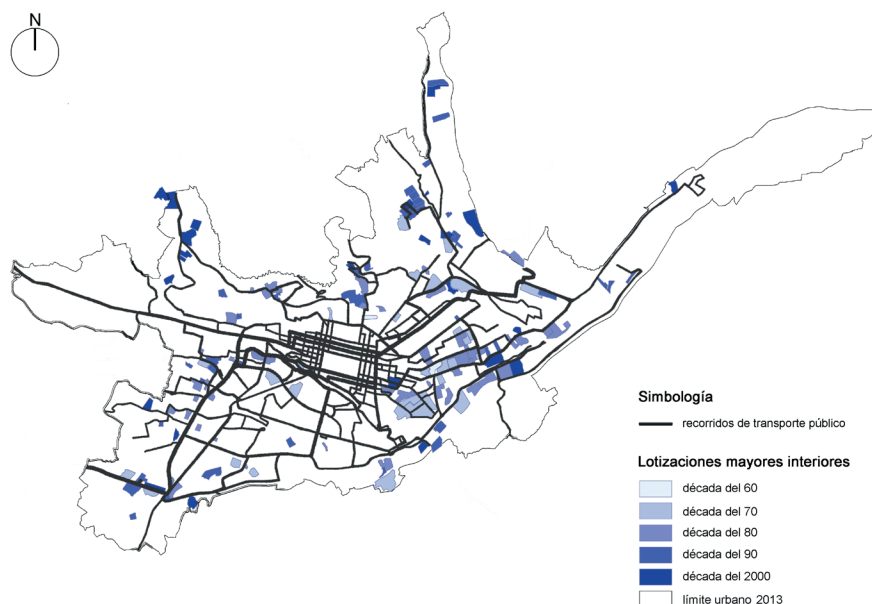


Figura 28: Lotizaciones mayores interiores y recorridos de autobús
Fuente: Municipio de Cuenca

Algo similar sucede con la ubicación de los principales equipamientos urbanos mayores, o sea aquellos que influyen en la ciudad entera e inclusive en la región, particular que los diferencia de equipamientos menores que sirven únicamente a un sector o a un barrio. Tanto en la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo de 1998 como en su reforma de 2003 reza el siguiente texto:

Que es imprescindible establecer una adecuada distribución de las actividades de la población en el espacio urbano, de manera tal que entre ellas se establezcan muy buenas relaciones, se optimice la utilización de los servicios, infraestructuras y equipamientos, se eliminen los problemas debido a las incompatibilidades entre usos, disminuyan las necesidades de transporte y se homogenicen las oportunidades de acceso a los distintos puntos del territorio para los diferentes grupos de edad y estratos sociales (Municipio de Cuenca, 1998 y 2003).

Dentro de los equipamientos urbanos mayores se encuentran aquellos vinculados con la educación superior, la salud pública, los terminales aéreo, terrestre y de integración, los mercados y centros comerciales, las principales instituciones públicas, los grandes parques, centros deportivos y culturales, y equipamiento especial como el centro de rehabilitación social ¹⁹, el camal y el cementerio.

¹⁹ La ubicación del Centro de Rehabilitación Social en el gráfico corresponde al período de estudio definido, ya que después del año 2014 se trasladó fuera del perímetro urbano.

En la figura 29 se puede comprobar que los principales equipamientos urbanos mayores son accesibles en transporte público. Se detecta cómo el transporte es funcional a la ciudad, en el sentido de que al implantarse nuevos equipamientos los recorridos se modifican o se extienden para prestar el servicio. Dado que se requiere un permiso municipal para extender o modificar un recorrido de transporte público, se puede suponer que existe un estudio por parte de las instituciones públicas para otorgarlo. Sin embargo, no se han encontrado estudios integrales que incluyan al transporte público para los nuevos equipamientos, por lo que es la demanda (la práctica) la que ha determinado las extensiones o modificaciones a los recorridos.

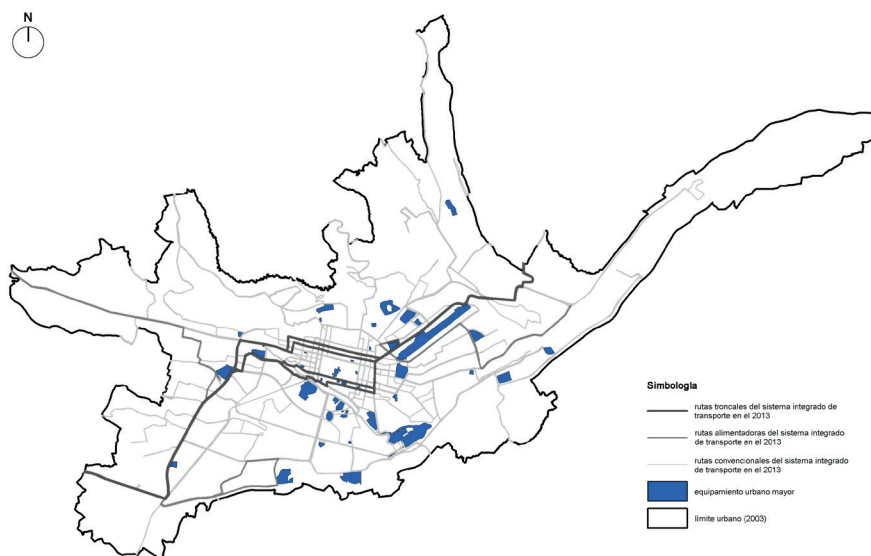


Figura 29: Ubicación de los principales equipamientos urbanos mayores y los recorridos de transporte público en el año 2013
Fuente: Dirección Municipal de Tránsito



04

DIVERGENCIAS E INDEPENDENCIAS

4. DIVERGENCIAS E INDEPENDENCIAS

A pesar de lo mencionado en el capítulo anterior, también se evidencia que a lo largo del período de estudio han existido fisuras entre políticas públicas, instrumentos y prácticas de planificación urbana con las de movilidad reconocidas por algunos actores. “Nos hemos ido más bien por un tema de los usos de suelo, de la vialidad, de los equipamientos, en fin. Pero no ha estado presente, no ha estado integrado el tema de la movilidad” (FP, entrevista personal, 26/12/2014). Expresiones tales como un “divorcio”, “aislada”, “separada”, “nula” fueron recurrentes a lo largo de las entrevistas.

Se reconocen diferentes razones para explicar la falta de un diálogo integral. Las principales que se expresan en las entrevistas son aquellas vinculadas con la institucionalidad, la política y los recursos humanos. Hay quienes sostienen que la planificación de la movilidad ha dado pasos más importantes que la urbana en el caso de Cuenca. Otros técnicos consideran lo contrario, que ha sido la planificación urbana la que ha estado adelantada a la planificación de la movilidad.

Luego de analizadas las fuentes se puede concluir que los estudios y proyectos de transporte se ejecutan y formalizan independientemente de los planes y ordenanzas urbanas. Los planes urbanos son preparados por equipos de profesionales, funcionarios del Municipio de Cuenca, en su mayoría arquitectos, mientras que los principales estudios y proyectos de transporte han sido desarrollados por empresas consultoras externas, casi siempre extranjeras. Así también, en el momento de su formalización los planes y normativas urbanas son aprobadas por el Concejo Cantonal; es decir, se vuelve obligatoria su aplicación. No así los proyectos y estudios de transporte, los cuales solo se conocen por este organismo mas no se aprueban, por lo que pueden o no ser implementados; luego, al no ser mandatoria su ejecución, muchas veces no se ejecutan.

También ocurre que, debido a que los planes y normativas urbanas son aprobados por el Concejo Cantonal, muchas veces están desactualizadas, ya que transcurre mucho tiempo para conseguir la aprobación por parte de la mayoría de ediles. Un hecho interesante de los resultados de las entrevistas es el que, sin importar la administración municipal, los entrevistados concuerdan en que la caducidad o la existencia de ordenanzas o planes incompletos no permiten una adecuada coordinación entre planificación urbana y de movilidad. Ciertamente, desde los inicios de la gestión como planificadores del transporte, el Municipio se vio enfrentado a este fenómeno.

El ejemplo más claro de esto es la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo de 1998, reformada en el 2003, pero que no ha podido ser actualizada hasta la fecha de redacción de este texto, a pesar de varios intentos. Técnicos que dirigieron departamentos de transporte y movilidad a lo largo de estos años se pronunciaron de la siguiente manera: “Tenemos un plan de uso y ocupación del suelo de 2003, este rato estamos en el 2015. ¡Prácticamente son 12 años que han pasado! Muchas cosas han ocurrido en la ciudad desde aquella época” (DA, entrevista personal, 24/11/2014).

O esta entrevista: “Yo creo que el problema general con las ordenanzas es que tal vez la mayor parte del cuerpo normativo está desactualizado. Vivimos con ordenanzas y con la planificación de los años 90 y, obviamente, Cuenca tiene hoy día un ritmo que es exponencialmente más rápido, más alto; la ciudad ha crecido en los últimos años de manera significativa, entonces esa planificación está obsoleta” (JM, entrevista personal, 25/11/2014).

4.1. Divergencias

A continuación, se comentan algunas divergencias interesantes que se han encontrado entre políticas públicas, instrumentos y prácticas urbanas con respecto a las de la movilidad en el contexto descrito.

4.1.1. La vía perimetral norte para Cuenca versus las políticas de compactar la ciudad

Quizá una de las principales divergencias es aquella que surge por el proyecto de la vía perimetral norte con características de autopista. Ya en el documento del Plan Estratégico de Cuenca que inició sus talleres en el 2001 y que se publicó en el 2004, se menciona que las acciones estratégicas en cuanto a vialidad “consiste(n) en la implementación de un sistema de vías arteriales urbanas, en la construcción de una nueva vía periférica o circunvalación, de un anillo vial interparroquial y en la solución de las intersecciones conflictivas en las vías de mayor jerarquía” (Municipio de Cuenca, 2004, p.90, énfasis nuestro). La idea cobró fuerza en la primera administración del Ing. Marcelo Cabrera, 2005-2009; en este período los diseños ejecutados caracterizaron a esta vía como autopista. En las figuras 30, 31 y 32 se puede observar el recorrido y las particularidades de la vía.

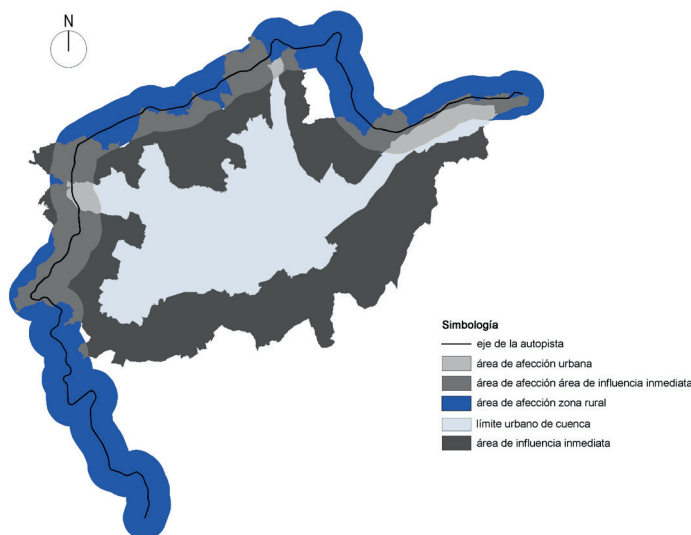


Figura 30: Recorrido y relación de la nueva vía perimetral planificada con respecto a las zonas urbana, de influencia inmediata y rural
Elaboración propia a partir de: Dirección Municipal de Tránsito



Figura 31: Imagen 3D de cómo se vería la Autopista Norte de la ciudad de Cuenca
Fuente: Presentación realizada por el I. Municipio de Cuenca en el Colegio de Arquitectos en septiembre 2014

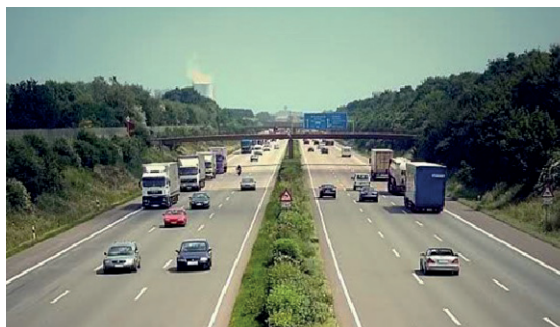


Figura 32: Fotomontaje de cómo se vería la Autopista Norte de la ciudad de Cuenca
Fuente: Presentación realizada por el I. Municipio de Cuenca en el Colegio de Arquitectos en septiembre 2014

La divergencia radica en dos temas: por un lado, en la contradicción con las políticas propuestas en esa misma administración para disminuir el número de vehículos y priorizar el transporte público; y por otro, en la contradicción que se presenta con el discurso de compactar la ciudad. Inevitablemente, una vía perimetral de esas características extiende el perímetro urbano en la práctica. En las entrevistas se obtuvieron expresiones en su mayor parte negativas, tanto de técnicos como de políticos, frente a la posibilidad de esta autopista. Para ejemplificar:

“Primero la plusvalía se incrementa de esos terrenos y evidentemente se va a dar una necesidad de servicios, empiezan las estaciones de servicios, luego continuamos con el hecho de provisión de lugares turísticos (...) Ahí tenemos el ejemplo más claro y más plausible, la zona en la cual al principio lucía abandonada era el caso de Quito, Tababela. Hoy vemos qué es lo que está pasando, ¿no? Entonces eso va a pasar” (DA, entrevista personal, 24/11/2014).

“Hacer una obra de este tamaño va a poner un nuevo cinturón entre la frontera urbana y la frontera agrícola” (JI, entrevista personal, 10/11/2014).

“Si el concepto es tener una vía de seis carriles, una autopista que le permita solamente el tránsito para no entrar en la ciudad, estamos con criterios completamente equivocados. Estaríamos provocando una expansión del área urbana y un descontrol sobre el suelo, porque la extensión que se incorporaría es terrible, o sea es muy extensa, estaríamos duplicando la actual área urbana. Esto sería, me parece a mí, una barbaridad para la ciudad” (MQ, entrevista personal, 24/12/2014).

“Expande la ciudad innecesariamente.” (BP, entrevista personal, 26/11/2014).

“El hecho de construir una vía de estas características si no se tiene un control adecuado a través de planes de ordenamiento (...), es decir, la planificación del uso del suelo nos va a terminar generando una expansión de la ciudad obligadamente y esa es una de las fallas graves de aquí” (Anónimo, entrevista personal, 19/11/2014).

“No puedo a priori calificarla si es buena o es mala, probablemente para evacuar movilidad sí lo sea, pero siempre y cuando no afectase, repito, a estas zonas que son ecológicamente muy sensibles y geológicamente muy vulnerables para la ciudad de Cuenca” (LC, entrevista personal, 23/11/2014).

Tal como se observa en la figura 31 y se detalla en la tabla 11, el buffer de influencia de la vía se ubica un 93.78% fuera del límite urbano: un 35.58% está sobre el área de influencia inmediata y un 58,20% sobre territorio rural.

Sector	Área afectada por Autopista	%
Urbano	616	6,22
Área Rural de Influencia Inmediata	3524	35,58
Rural	5765	58,20
TOTAL	9905	100,00

Tabla 11: Áreas afectadas por vía perimetral norte

La elaboración de los estudios para esta vía perimetral con características de autopista se realizaba paralelamente al Plan de Ordenamiento Territorial (POT 2009), que no pudo ser aprobado, sin embargo, ambos documentos se contradecían, ya que el POT 2009 pretende evitar el crecimiento innecesario de la urbe, tal como señala uno de sus párrafos:

Este acelerado desarrollo urbano ha hecho que las ciudades se desborden sobre su frontera, generalmente agrícola, depredando zonas de vocación productiva o, lo que es más grave aún, sobre áreas de riesgo físico o zonas no aptas para ser urbanas. Una creciente conciencia sobre el valor de los recursos naturales no renovables, la importancia de los suelos cuya vocación es productiva o de preservación ambiental, entendemos como una necesidad mandatoria, la planificación física y los temas de preservación medio ambiental, siendo estas las dos caras de una misma moneda que no pueden ser trabajadas de manera independiente (Municipio de Cuenca, 2009).

De igual manera, el POT 2009 se refiere al problema urbano que representa el incremento del parque automotor y promueve teóricamente recuperar la ciudad “para el peatón e impulsar el avance de medios alternativos de transporte público y privado”. Dice este documento:

El tránsito y transporte representan hoy en día quizás el problema más serio que tiene la ciudad. En parte se origina por los problemas de falta de continuidad y conectividad urbana, pero contribuyen a agravarlo, el crecimiento desmedido del parque automotor y la cultura de los conductores, lo que lo convierte en un problema de prioridad uno que debe ser resuelto para el corto, mediano y largo plazo, a riesgo de que, al no hacerlo, el sistema colapse en el corto plazo (Municipio de Cuenca, 2009).

Numerosas investigaciones demuestran que incrementar la capacidad vial no conduce a una reducción del número de vehículos, sino a su incremento. La paradoja de Braess supone que al agregar mayor capacidad a una red vial y permitir que los usuarios la utilicen sin restricciones, se reduce el desempeño total de la red. La paradoja de Mogridge, detallada en el marco teórico de este texto, establece que incrementar capacidad vial no soluciona la congestión, sino que, por el contrario, el costo se incrementa tanto para los usuarios de vehículo privado como para los de transporte público.

4.1.2. Plan Especial del Barranco de 2003 y el Plan de Tráfico Sustentable elaborado entre 1999 y 2000

Otro ejemplo interesante cuando se habla de divergencias es el Plan Especial del Barranco versus el Plan de Tráfico Sustentable elaborado entre 1999 y 2001. Los dos son proyectos municipales de un mismo período, pero contradictorios. El primero planteaba una red integrada de transporte donde la Avenida 12 de Abril constituía una de las troncales de transporte público; el segundo, incluido en el PEC como uno de los proyectos urbanos, transformaba a esta avenida en una alameda peatonal (Figura 33). El concejal que presidía la Comisión de Tránsito y Transporte en ese entonces recuerda: “la 12 de Abril que es un eje, y sigue siendo un eje importante de transporte, quedó totalmente alterada y empezó a hacer que el plan que PADECO había preestablecido no funcione (...) lamentablemente la presencia o la incorporación de la Avenida 12 de Abril al Barranco, rompe totalmente con una de las arterias básicas de la RIT (Red Integrada de Transporte)” (LC, entrevista personal, 23/12/2014).

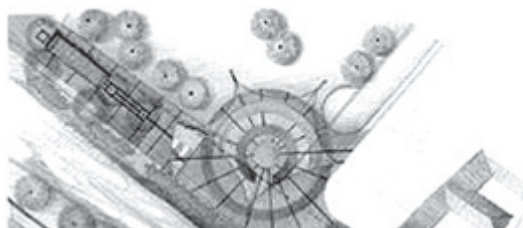


*Figura 33: Propuesta para intersección peatonal entre Av. Solano y Av. 12 de Abril del Plan Especial del Barranco, 2003
(sobre esta intersección el Plan de Tráfico Sustentable de 1999-2000 planteaba una vía troncal de transporte público)
Fuente: Municipio de Cuenca, 2004*

En este ejemplo, parece tener incidencia el hecho de que los planes de transporte sean diseñados por consultoras extranjeras, tal como se mencionó anteriormente. En las entrevistas, autoridades y directores de la época en la que se efectuaron los estudios por parte de la consultora PADECO expresan este malestar: “había cosas en las que coincidíamos (se refiere a coincidencias entre el Municipio y la consultora extranjera) y otras en las que nunca coincidimos, y una de las alternativas era plantear nuestro propio sistema de movilidad urbana” (FC, entrevista personal, 7/02/2015). Otra expresión que corrobora la anterior señala: “la planificación que se hizo por parte de las empresas contratadas por el BID empezó a tener un modelo de entendimiento de la organización del tránsito y el transporte que no compartíamos la administración municipal” (FP, entrevista personal, 26/12/2014). Algo similar sostiene uno de los técnicos municipales: “incluso, a mi parecer, el primer plan de transporte que se tuvo para Cuenca fue considerado como un proyecto independiente a lo que sería el resto de la planificación de la ciudad” (anónimo, entrevista personal, 19/11/2014).

4.1.3. Divergencias en áreas patrimoniales

Con respecto a la Ordenanza para la Gestión y Conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del Cantón Cuenca aprobada y publicada en el 2010, cabe resaltar que, al referirse a los instrumentos en los que se apoya, se hace un listado excluyendo al Plan de Tráfico Sustentable. En ella no se incluye al tema del transporte o de la movilidad, limitándose a definir los materiales a ser utilizados en calzada y a determinar el número de estacionamientos para viviendas, oficinas u otros usos. Por

ejemplo, el artículo 4 señala: “Para la gestión y conservación de las áreas históricas y patrimoniales la I. Municipalidad, entre otros, se apoyará en los siguientes instrumentos: el Plan Estratégico del Cantón, el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón, Plan Cantonal de Conservación del Patrimonio Cultural, Planes Especiales, Planes de Ordenamiento Territorial de las Cabeceras Parroquiales, las Ordenanzas y Reglamentos que resulten de estos, los inventarios de bienes inmuebles y espacios públicos” (Municipio de Cuenca, 2010). El Plan de Tráfico queda entonces como un estudio independiente a esta ordenanza.

Existen casos en los que, si bien el criterio no es contrario, tampoco es coincidente. Esto ocurre en la peatonización propuesta por los estudios del tranvía versus aquella planteada por el Plan Especial del Centro Histórico elaborado en el 2011 (Figuras 34 y 35), no aprobado hasta el momento. Tal como se demostró en el análisis documental, estas convergen en la trascendencia que debe tener el peatón, pero no coinciden en su trazado, evidenciando así que son documentos trabajados independientemente, pese a ser diseñados durante una misma administración municipal. En el primer caso, las zonas propuestas como peatonales corresponden más bien a decisiones en función de una adecuada circulación de las unidades tranviarias; en el segundo, es un planteamiento cuyos objetivos son: “Fomentar el poder atractivo del núcleo histórico para habitantes y visitantes, a través de la consolidación de una red peatonal interesante y con características adecuadas de accesibilidad” y “evitar que el núcleo se despueble, favoreciendo la animación nocturna tras el cierre de las tiendas y estimular el paseo dominical en esta zona” (Municipio de Cuenca, 2011, p.598).



Figura 34: Tramos peatonales propuestos por ETS en el estudio del proyecto Tranvía, 2012
Fuente: ETS-Red Ferroviaria Vasca, 2012



Figura 35: Rutas peatonales propuestas por el Plan Especial del Centro Histórico, 2011
Fuente: Municipio de Cuenca, 2011

A pesar de que en la parte conceptual los documentos sobre el plan de ciclovías, el PDOT y el Plan Especial del Centro Histórico convergen en lo que respecta a la movilidad no motorizada, los dos últimos no identifican intervenciones reales para que se convierta en una práctica cotidiana. Una clara muestra de ello es que en el Plan Especial del Centro Histórico se han diseñado rutas cicleables asociadas a circuitos turísticos y culturales que no motivan a usar la bicicleta como un vehículo de transporte cotidiano; mientras que en los estudios para la bicicleta pública elaborados por la consultora Movere se define una red de ciclovías que permita la movilidad cotidiana en bicicleta, no solo la recreacional.

Es importante resaltar que tanto el estudio de actualización del Sistema Integrado de Transporte (2006) como el Plan Especial del Centro Histórico (2010) plantean como estrategia para disminuir la congestión de las áreas históricas la descentralización de la administración pública y de los colegios. No obstante, esta estrategia diverge conceptualmente del objetivo principal de mantener “vivo” el centro histórico e incrementar las densidades habitacionales en dicho sector, puesto que si los planteles educativos se alejan, las familias buscarán nuevas alternativas de residencia más cerca de ellos.

Será de suma importancia que las futuras actuaciones y desarrollos en la zona del Centro Histórico, sobre todo en las inmediaciones del corredor tranviario, contemplen el escenario futuro establecido por los estudios del tranvía. Según estos estudios, si se considera el “escenario de desarrollo del POT y peatonalización del casco histórico” implicaría a largo plazo –el año 2044– un crecimiento de usuarios del SIT de 72% y de usuarios del tranvía de 41% con respecto a la demanda actual. De esta manera, se provocaría una fuerte dependencia de la dinámica urbana de esta zona con respecto al sistema de transporte colectivo.

4.1.4. Lotizaciones, urbanizaciones y proyectos de vivienda colectiva en áreas de influencia inmediata

Las convergencias en términos conceptuales entre instrumentos de planificación territorial y de la movilidad existen, tal como se vio en el capítulo anterior, sin embargo, en el momento de asentar en el articulado de las ordenanzas que rigen el uso y ocupación del suelo, se observan ciertas contradicciones. En los artículos 57, 59 y 62 de la Reforma a la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo se autorizan desmembraciones, particiones o lotizaciones de suelo en los centros parroquiales rurales y los corredores de crecimiento, tanto consolidados como en proceso de consolidación. Esto incide de manera directa en el crecimiento espacial de la ciudad, y diverge de esta manera de lo establecido en el Plan de Tráfico Sustentable, e incluso, de sus propios enunciados conceptuales sobre propiciar un crecimiento compacto.

Así también, en lo que respecta a las urbanizaciones exteriores, es decir, aquellas localizadas en el área de influencia inmediata, la normativa para el otorgamiento de autorizaciones no está asociada a los servicios de transporte en general ni a in-

fraestructuras de carácter urbano como vías jerarquizadas, ya sea para el transporte motorizado o no motorizado. Existe una total independencia de la normativa para urbanizaciones con respecto a los estudios de movilidad. En otras palabras, al ser la Reforma a la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo un documento del año 2003 y tomando en cuenta que el Plan de Tráfico Sustentable se entregó en el año 2001, algunos criterios relativos a la red integrada de transporte público podían ya haber sido incorporados, aunque esto no se ha podido ver plasmado en dicha reforma. Técnicos del área de transporte de ese entonces comentan:

No recogió las políticas de movilidad en lo que era la determinación de usos del suelo (...) y peor en la definición de áreas de expansión urbana, porque más bien resultó al contrario, se generó más suelo urbano, y las personas que fueron a habitar este suelo, sobre todo los usos residenciales, generaron mayor demanda de transporte privado y no público (MM, entrevista personal, 23/11/2014).

Igualmente, explica que posteriormente se dejó a la lógica del mercado el emplazamiento de proyectos inmobiliarios.

Otra divergencia es aquella que se presenta entre los proyectos de vivienda colectiva públicos y privados con respecto a los estudios y proyectos de transporte. Estos últimos requieren de una mayor compacidad para su mejor funcionamiento. Sin embargo, la Empresa Municipal de Vivienda y el Departamento de Control Urbano continúa implantando y autorizando proyectos en las zonas periurbanas debido al bajo costo del suelo. Tal como sucede en gran parte de América Latina: “Las mismas políticas habitacionales – y el esfuerzo de los gobiernos locales, estatales y federales en la oferta de nuevas unidades habitacionales se vuelven víctimas de esa contradicción – y, por razones de orden financiero, terminan por realizar sus intervenciones en la «no-ciudad»: áreas rurales y periféricas, alejadas de la oferta de equipamientos, servicios y oportunidades para los más pobres” (Instituto Polis, 2002, p.21).

Además del justificativo del valor del suelo, se implantan los proyectos de vivienda colectiva en áreas periurbanas porque la normativa vigente lo permite y lo estimula. Tal es el caso de la “Ordenanza que Regula la Planificación y Ejecución de Proyectos Habitacionales de Interés Social en la Modalidad de Urbanización y Viviendas Progresivas”. Esta ordenanza se emitió en el año 2000, con la finalidad de facilitar la construcción de proyectos habitacionales de carácter social. Hasta ese año todos los proyectos de lotizaciones o urbanizaciones debían pasar por una aprobación del Ilustre Concejo Cantonal, que a su vez dependía de un informe de la Comisión de Urbanismo conformada por tres concejales y algunos técnicos. Es decir, para que un proyecto habitacional llegase a ser finalmente aprobado, debía pasar por instancias tanto técnicas como políticas, situación que retrasaba las aprobaciones. Este procedimiento estaba establecido en la Ordenanza para la Aprobación de Lotizaciones y Urbanizaciones de Predios que se encuentran dentro del Sector Urbano de Cuenca y sus Cabeceras Parroquiales Rurales del año 1993, Ordenanza que a su vez dependía de la Ley de Régimen Municipal a nivel nacional que estipulaba que “los proyectos de parcelación o lotización presentados por los interesados, previo informe de la Oficina de Planificación Física y Urbana de la Municipalidad, podrán ser aprobados o rechazados por el Concejo” (República del Ecuador, 1982).

Con la Ordenanza de Viviendas Progresivas se evita este procedimiento y se limita su aprobación a la Dirección de Control Urbano, pero con el requisito básico que el proyecto sea de interés social. En esta Ordenanza se entiende por proyectos de carácter progresivo “aquellos cuyos estudios técnicos les permiten evolucionar y desarrollarse por etapas claramente determinadas, de suerte que a partir de una solución habitacional básica se pueda continuar con la ejecución de obras de urbanización” (Municipio de Cuenca, 2000). Es decir, que el proyecto puede empezar sin que sea imprescindible contar con todas las obras de infraestructura. Cuando se menciona a los servicios claves que deberán implementarse progresivamente, se habla de la vialidad, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, pero no se menciona nada con respecto al transporte público, por el contrario, se hace referencia al transporte privado al detallar las disposiciones para los estacionamientos privados como en calzada, a pesar de que “se denominan proyectos habitacionales de interés social a aquellos que tengan por objeto la producción y oferta pública o privada de soluciones de vivienda (...) que estén orientados a satisfacer las necesidades de las familias de ingresos medios y bajos de la población urbana del Cantón” (Municipio de Cuenca, 2000, énfasis nuestro).

Dentro de los requisitos de presentación de este tipo de proyectos se encuentran los planos con la trama vial, el loteo, la forma de ocupación del predio, el diseño horizontal y vertical de la red vial, el diseño urbano de plazas y parques, el diseño de obras como puentes y muros y el diseño arquitectónico de la vivienda. Garantizar la accesibilidad no es parte de los requisitos, a pesar de que por sus características estos proyectos se encuentran alejados del centro urbano. Esto constituye una independencia y divergencia con respecto a las nuevas políticas de transporte que se plantean en el Plan de Tráfico Sustentable, ya que inevitablemente se obliga a la adquisición de vehículos privados.

Es interesante recalcar que esta Ordenanza de Viviendas Progresivas fue actualizada y reformada en el año 2010, pero los cambios que se incorporaron fueron más bien en el orden de la gestión, mas no de políticas. Se autorizó a la Empresa Municipal de Vivienda (EMUVI) plantear este tipo de proyectos o asociarse con promotores inmobiliarios para el efecto. Los requisitos mencionados en el párrafo anterior continúan desconociendo el tema de la movilidad y la accesibilidad.

Esta situación se agrava por la mala aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal suscrita en el año 2005 y reformada en el 2011, cuya intención original era normar la propiedad en edificios en altura. Sin embargo, se la utiliza para la creación de condominios de vivienda unifamiliar en lotes bajo la figura de “propiedad horizontal”. Esta figura permite a los desarrolladores inmobiliarios construir sin necesidad de dejar el porcentaje que la ley exige en lotizaciones para el bien público. Además dentro del lote, el cual se cierra con muros hacia la ciudad, la vialidad es privada y en ocasiones hasta inexistente, provocándose graves problemas de conectividad. Las consecuencias en cuanto a la movilidad se ven reflejadas en la imposibilidad de servir con transporte público por la falta de conectividad, y la inseguridad que se genera por los muros ciegos hacia la calle que desmotivan a los ciudadanos a moverse a pie o en bicicleta.

4.1.5. Tranvía y ciclo-vías versus densidades poblacionales y condiciones de vida

Si cruzamos información sobre densidades poblacionales versus el recorrido del tranvía, se puede observar que el área con una densidad bruta mayor a 50 hab/ha que contará con una parada de tranvía a menos de 400m es de 496.67ha, un poco menos del 7% del área urbana total (Figura 36 y Tabla 12). El recorrido establecido para el tranvía no surge, evidentemente, de las densidades habitacionales, sino de los estudios de demanda en los que se prioriza los volúmenes de pasajeros en las zonas de mayor concentración debido a las magnas inversiones que un proyecto de este tipo implica.

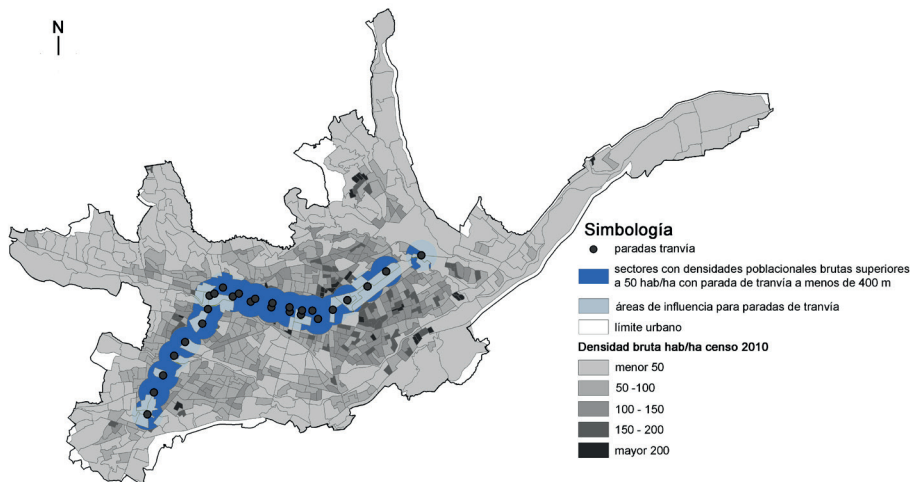


Figura 36: Sectores con densidades poblacionales brutas superiores a 50hab/ha que contarán con un paradero de tranvía a menos de 400m
Elaboración propia a partir de: Dirección Municipal de Tránsito e INEC-Censo 2010

Momento	Área Urbana Total	Área urbana con densidad mayor a 50hab/ha con parada de tranvía a menos de 400 m	% del Área urbana
Censo 2010/recorrido tranvía	7227	496,67	6,87

Tabla 12: Área urbana con densidades poblacionales brutas superiores a 50hab/ha que cuentan con un paradero de tranvía a menos de 400m

Los datos del censo de 2013 permiten profundizar un tanto más en la reflexión. Para ello se ha tomado el Índice de Condiciones de Vida planteado por Osorio (2013). Para la obtención de este índice, el autor adoptó la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, que utiliza el INEC. No es objeto del presente trabajo de investigación explicar este método a profundidad, sino más bien el utilizar sus resultados para relacionarlo con la movilidad urbana. Pero cabe señalar que el indicador se obtiene a partir de las siguientes variables disponibles en el Censo de Población y Vivienda del año 2010: características físicas de la vivienda, disponibilidad de servicios básicos, nivel educativo de los miembros del hogar mayores a 6 años y el acceso a la salud.

Los quintiles 1 y 2 corresponden a la población con menores condiciones de vida, mientras que los quintiles 3, 4 y 5 progresivamente tienen mejores condiciones de vida. De la figura 37 y tabla 13 se obtienen datos que demuestran que la población atendida por el servicio del tranvía pertenece en su mayor parte a los quintiles 3, 4 y 5 en cuanto a su lugar de residencia.

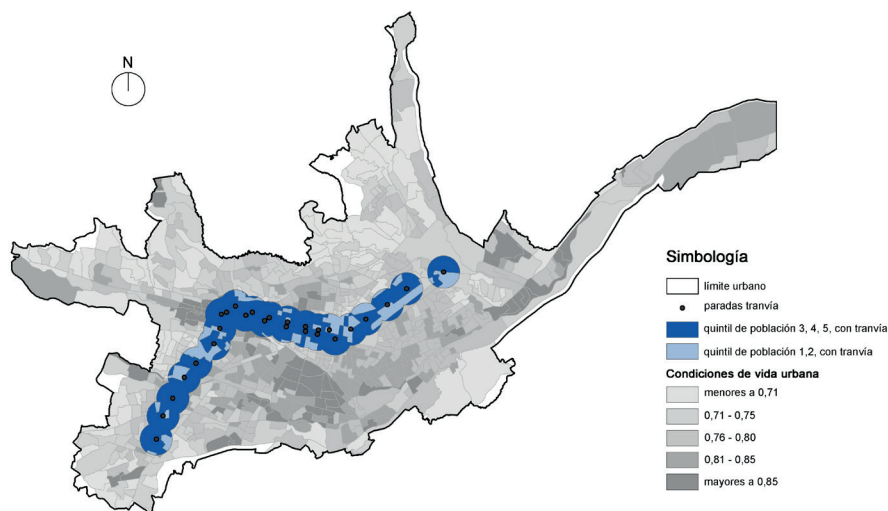


Figura 37: Relación del recorrido del tranvía con los quintiles de población
Elaboración propia a partir de: Osorio, 2013 y Dirección Municipal de Tránsito

Quintiles	Área con parada de tranvía a menos de 400m	% del área de servicio de tranvía
1 y 2	189,86	24,51
3, 4 y 5	584,68	75,49
TOTAL	774,54	100

Tabla 13: Relación del recorrido del tranvía con los quintiles de población
Elaboración propia a partir de: Osorio, 2013 y Dirección Municipal de Tránsito

En cuanto a las ciclo-vías, es importante recordar que parte de las transformaciones urbanas que tuvieron lugar en Cuenca a inicios del presente siglo eran fruto de decisiones que apuntaban a una ciudad más sustentable. En este escenario se construyeron 25,83 km de ciclo-vías entre los años 2001 al 2013.

Si se incorpora la variable de la densidad para conocer qué sectores incluidos en el área de cobertura de las ciclo-vías cuentan con una densidad poblacional bruta mayor a los 50 hab/ha, se obtienen los resultados graficados en la figura 38 y detallados en la tabla 14.

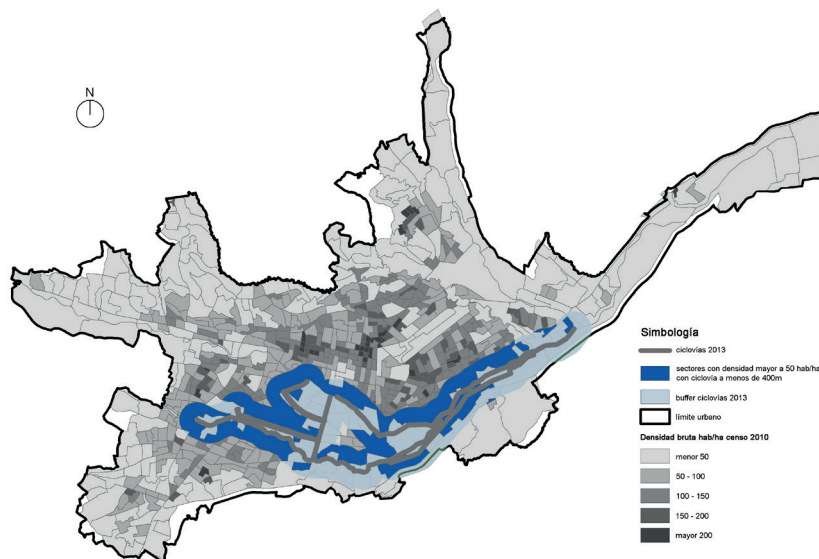


Figura 38: Ciclo-vías versus densidad poblacional bruta en el año 2010
Elaboración propia a partir de: Dirección Municipal de Tránsito e INEC-Censo 2010

Momento	km de ciclo-vías	Área urbana total (ha)	Área urbana con densidad mayor a 50hab/ha, con ciclo-vía a menos de 400m (ha)	% área urbana con densidad mayor a 50hab/ha, con ciclo-vía a menos de 400m
Primera década del 2000	8,79	6754	244,44	3,62
>2010	25,84	7227	623,13	8,62

Tabla 14: Área urbana con densidad poblacional bruta mayor a 50hab/ha con infraestructura de ciclo-vías a menos de 400m
Elaboración propia a partir de: Dirección Municipal de Tránsito e INEC-Censo 2010

El incremento de la cobertura de la infraestructura de ciclovías en zonas con densidades poblacionales brutas superiores a los 50hab/ha es de 155%. Se podría considerar entonces que su implementación está acorde con las políticas de desarrollo sustentable que se establecen en las ordenanzas de uso y ocupación del suelo. No obstante, aún hay mucho por hacer en cuanto a la calidad, seguridad y conectividad de las ciclovías.

Si a este análisis se añade las condiciones de vida, los resultados son los que se detallan en la figura 39 y la tabla 15. Se demuestra que las ciclovías sirven principalmente a los quintiles 3, 4 y 5 de la población.

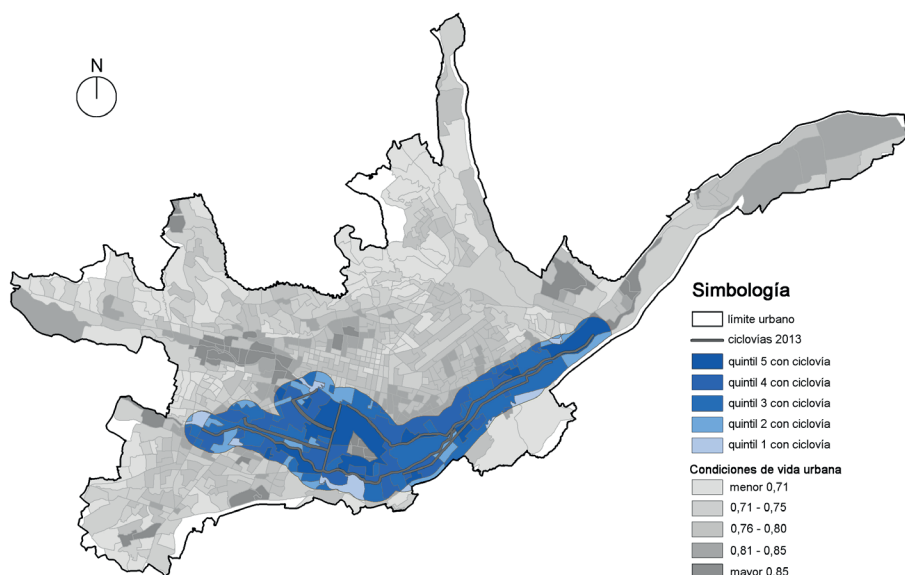


Figura 39: Ciclovías en la ciudad de Cuenca y condiciones de vida
Elaboración propia a partir de datos de: Dirección Municipal de Tránsito y Osorio, 2013

Quintiles	Área con ciclovía a menos de 400m	% con respecto a área total con ciclovía
1	67,36	5,28
2	141,55	11,1
3	430,07	33,73
4	370,2	29,04
5	265,84	20,85
TOTAL	1275,02	100

Tabla 15: Ciclovías en la ciudad de Cuenca con respecto a condiciones de vida
Elaboración propia a partir de datos de: Dirección Municipal de Tránsito y Osorio, 2013

4.2. Independencias o vacíos

En las políticas públicas, instrumentos y prácticas también se pudieron encontrar algunas independencias, que a diferencia de las “divergencias” detectadas, son temas que no han sido abordados por ninguna instancia, generándose un “vacío”. A continuación, se detallan algunos ejemplos:

4.2.1. Planificación urbana en áreas de influencia del tranvía

La idea y el proyecto del tranvía surgió en la administración del alcalde Paúl Granda, es decir, en el período entre 2009-2014. Existen visiones positivas al respecto de la vinculación del proyecto del tranvía con los objetivos de planificación urbana por parte de actores que inclusive fueron opuestos en otros temas al alcalde Granda. Así, rescataban que se puede conseguir los resultados urbanos en el Centro Histórico que se han añorado mucho tiempo: la reducción del vehículo particular y el propiciar mayores espacios peatonales (PA entrevista personal, 7/01/2015). Una de las personas que ocupó el cargo de concejal cuando se desarrolló el proyecto tranvía, y que fue muy crítica con respecto a la forma en cómo se manejó la información con los concejales, manifestó que: “uno de los argumentos que a mí personalmente me convencía más sobre las bondades del tranvía frente a otros sistemas de transporte, era precisamente esta ventaja del tranvía para la integración de espacio público, en vez de para la división de espacio público” (CA, entrevista personal, 6/01/2015).

A pesar de estos argumentos positivos, hasta el año 2016 no se había realizado una planificación urbana en las áreas de influencia ²⁰ de este sistema, ni por parte del equipo que elaboró sus estudios, ETS, ni por parte de los equipos municipales de ordenamiento territorial, situación que podría llevar en un futuro a cambios urbanos improvisados importantes y caóticos. Por las entrevistas, se puede inferir que debido a que los estudios fueron ejecutados por una consultora extranjera, apoyada en un equipo local, pero independiente, el tema urbano no fue abordado a profundidad.

Por otro lado, las autoridades y técnicos que promovieron la idea de un sistema de tranvía, manifestaban en las entrevistas que se preparó un Plan Especial del Centro Histórico para manejar esta relación entre el sistema de transporte y lo urbano en las zonas patrimoniales, pero que no fue aprobado por razones políticas. Comentaron que se “contemplaban estudios adicionales que te permiten ir estrechando esa unidad entre la planificación territorial y de movilidad. Incluso quedaron algunos estudios contratados” (PG, entrevista Skype, 19/12/2014). Pero señalaban la imperiosa

²⁰ En febrero 2016 se suscribió un contrato con la Universidad del Azuay para la elaboración del “Plan Maestro para el Área de Influencia del Tranvía de Cuenca en las Avenidas España y Américas”, plan terminado y entregado para la fecha de redacción de este documento.

necesidad de reformar la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo para el éxito del sistema (Jl, entrevista personal, 10/11/2014).

4.2.2. Predios o edificios destinados a estacionamientos en áreas históricas

Otro vacío detectado en este trabajo de investigación es el tema de los predios o edificios destinados para estacionamientos públicos y privados. Continúa vigente la Ordenanza que Regula la Implementación de Parqueaderos Público y Privados en Áreas Urbanas de Valor Histórico del año 1999. Al respecto, no se ha logrado encontrar evidencia que demuestre que algún departamento municipal se encuentre preparando una actualización y que esté acorde con las nuevas políticas urbanas.

La normativa urbana con respecto a parqueaderos se encuentra incipientemente mencionada en el capítulo III de la Reforma a la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo del 2003 en donde se establecen las normas generales de actuación, entre ellas el número de estacionamientos obligatorios para el caso de viviendas y oficinas. Adicionalmente, en el anexo No. 11 de esta Ordenanza se detalla el número de estacionamientos requeridos para los tipos de edificación. En ese mismo anexo existe un articulado particular sobre los predios y edificios destinados para estacionamientos públicos y privados. Se identificaron características físicas y geométricas en el interior de los predios, pero no se desarrollan especificaciones técnicas mínimas con respecto a la integración al espacio público (vía, vereda, etc.). En este sentido, dicha normativa no se relacionó en ningún aspecto con el Plan de Tráfico Sustentable.



05

ÁREAS PERIURBANAS Y ACCESIBILIDAD

5. ÁREAS PERIURBANAS Y ACCESIBILIDAD

5.1. Caracterización de las áreas periurbanas

Las zonas periurbanas consolidadas en el caso de estudio constituyen aquellas localizadas dentro del área de influencia inmediata considerada en la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo como rural, es decir, que ya no son urbanas, pero en donde existe un grado de consolidación y urbanización significativo. En la figura 40 se puede observar la división del territorio cantonal en área urbana, de influencia inmediata y rural.

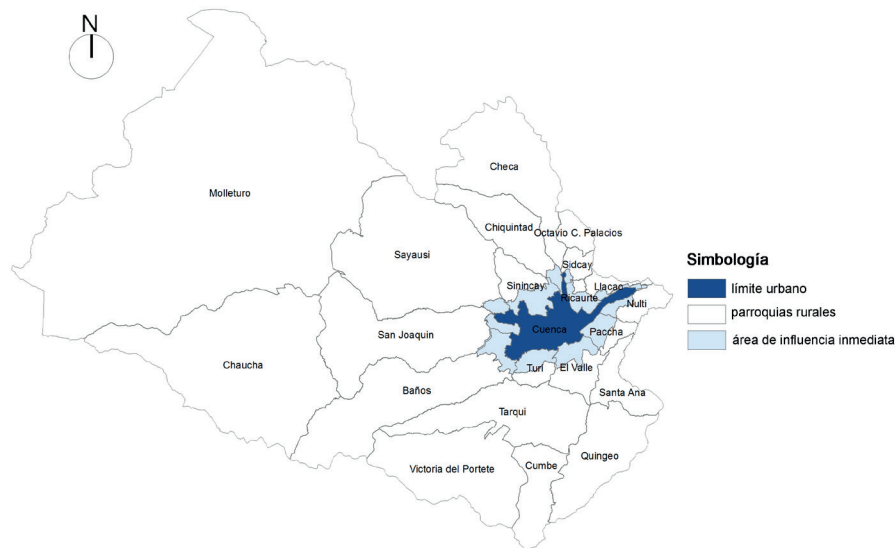


Figura 40: División del territorio cantonal

La diferencia entre al área de influencia inmediata establecida en la ordenanza de 1998 y aquella del 2003 que continúa vigente es pequeña. La primera tenía una extensión de 8976 ha, mientras que la segunda llega a 9495 ha. Dentro del área de influencia inmediata se encuentran consolidadas, o en proceso de consolidación, grandes extensiones de territorio compuestas por las cabeceras parroquiales (asentamiento humano más importante de las parroquias rurales) cercanas a la ciudad, así como por los sectores establecidos desde el 2003 como “sectores con tendencia a la conformación de núcleos de población”.

Los sectores indicados en la figura 41 como “cabeceras parroquiales”, así como “sectores con tendencia a la conformación de núcleos de población”, se han consolidado, a pesar de que tanto en el censo como en la ordenanza fueron clasificados como rurales. Es por ello que autores como Pauta (2013) manifestaron que existe cierta incoherencia en los conceptos manejados en el censo: se considera “población urbana”, “exclusivamente a la residente en las cabeceras cantonales” (sinónimo de Municipio), es decir, la principal ciudad del municipio; mientras que se considera “rural” a la “población de todas las cabeceras parroquiales, independientemente de su tamaño y las características de estas unidades espaciales”. Esta situación no responde a la realidad ya que varias cabeceras parroquiales rurales se caracterizan por una gran concentración de población y con una “estructura ocupacional vinculada a la base económica urbana contigua o cercana a más de que depende en forma más o menos importante de los bienes y servicios que ella produce” (Pauta, 2013, p.42). Los sectores indicados en la figura 41, ejemplifican el caso mencionado por Pauta, ya que sus pobladores poseen su vivienda en la zona clasificada como rural, pero sus actividades cotidianas las realizan en la ciudad.

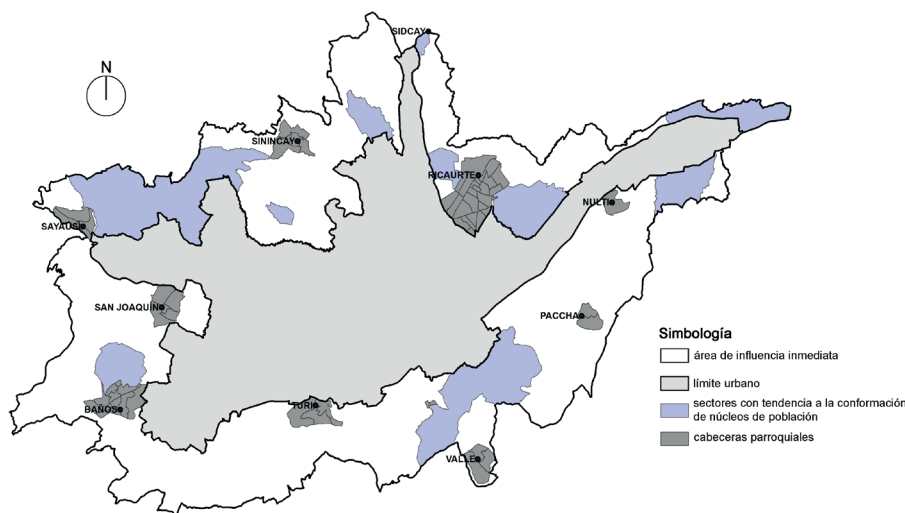


Figura 41: Área de influencia inmediata al año 2010

Fuente: Instituto de régimen seccional del Ecuador - IERSE y Municipio de Cuenca

En las últimas décadas estos asentamientos humanos han crecido considerablemente por dos razones opuestas: porque las personas de escasos recursos buscan ubicarse en estos suelos por su costo y porque las familias pudientes se trasladan a estos sectores en búsqueda de una mejor calidad de vida que las zonas rurales les brindan. Aproximadamente 30 000 personas residen actualmente en estas áreas, cifra que, si se compara con la población del área urbana de acuerdo con el censo 2010, 331 885 habitantes, se evidencia que la población periurbana corresponde casi a un 10%.

Las condiciones de vida de estos sectores periurbanos pueden observarse en la figura 42. Por motivos de disponibilidad de información censal, solo se puede establecer el índice de condiciones de vida para las cabeceras parroquiales consolidadas y no para los sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población. Como se evidencia, las condiciones de vida tienen un índice menor que en el área delimitada como urbana.

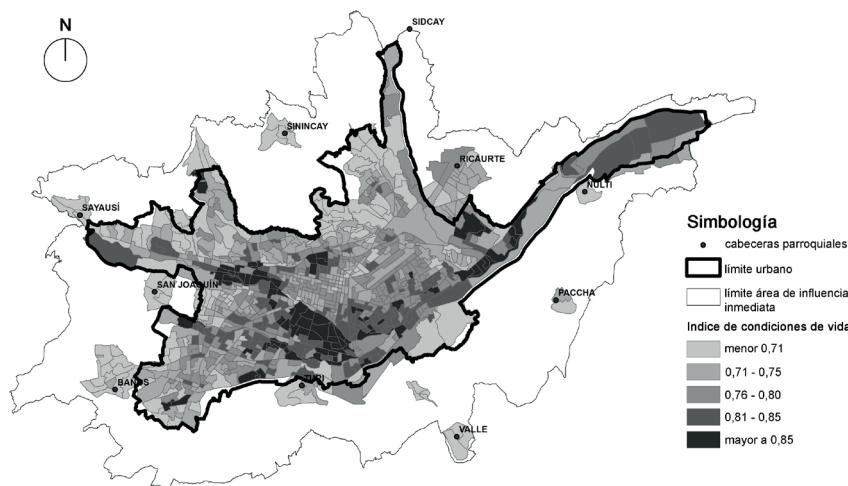


Figura 42: Condiciones de vida en las cabeceras urbano-parroquiales
Fuente: Osorio, 2013

5.2. Relación de las áreas periurbanas con los principales proyectos municipales de movilidad

A pesar de las acciones en el ámbito de la movilidad que se iniciaron en Cuenca luego de realizado el Plan de Tráfico Sustentable a partir de su entrega en el 2001, algunas prácticas urbanas en cuanto al uso y ocupación del suelo no han sido del todo congruentes con dichas acciones. Se ha favorecido la expansión de la ciudad hacia las zonas rurales adyacentes al área urbana a través de la autorización para la construcción de urbanizaciones exteriores, la localización de proyectos de vivienda social, y la definición mediante ordenanza de sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población.

La práctica mencionada se contradice con la promoción del transporte público y la movilidad no motorizada que resultan más eficientes en áreas más densas. A pesar de que el servicio de transporte público hacia los sectores periurbanos ha mejorado en los últimos 10-15 años, aún persiste una diferencia entre las condiciones de movilidad de los habitantes dentro del área urbana y aquellos de las periferias. Los habitantes de estas últimas no poseen un acceso real al sistema integrado de trans-

porte o de ciclovías y se ven en ocasiones obligados a utilizar servicios informales de transporte, dato que indica un grado de descontento con el transporte formal. Si revisamos la figura 42, podemos comprobar que es justamente en las zonas periféricas donde habitan los quintiles más bajos de la población en cuanto a condiciones de vida. Este es un fenómeno propio de las ciudades en países en vías de desarrollo, en las cuales las desigualdades se incrementan conforme la ciudad se expande, fenómeno que se aprofunda por la falta de servicio de transporte público debido a que se empieza a troncalizar este servicio y, por tanto, se pierde cobertura (Gutiérrez, 2010).

Como se ha demostrado en otras experiencias de transporte público, este resulta más exitoso cuando la densidad de los barrios colindantes al recorrido es lo suficientemente alta como para mantener el sistema. Contrariamente, se puede evidenciar que en los últimos años se han autorizado numerosas construcciones de urbanizaciones fuera del área urbana, inclusive bajo la modalidad de vivienda progresiva o de “propiedad horizontal”, conceptos ya explicados en capítulos anteriores. Varias de estas urbanizaciones fuera del límite urbano son proyectos de vivienda social. Un 10% de los proyectos indicados en la figura 43 son públicos, es decir, promovidos por instituciones estatales o municipales. La localización en sitios alejados de estos proyectos habitacionales obliga a que las familias que los habitan, pese a disponer de pocos recursos, busquen la manera de financiarse la compra de un automóvil.



Figura 43: Urbanizaciones fuera del área urbana hasta el año 2013
Fuente: Municipio de Cuenca

Desde el punto de vista territorial, resulta poco útil promover la consolidación de las áreas periurbanas, ya que, como se observa en la figura 44, la cantidad y área de los lotes vacantes dentro del perímetro urbano permitiría una densificación mayor del área delimitada como urbana. No obstante, Cuenca también ha sido afectada por procesos especulativos. El impuesto al solar no edificado en el Ecuador es bajo. Al respecto, uno de los técnicos entrevistados manifestó que el impuesto es tan bajo

que a los inversionistas les conviene pagar ese monto, porque siempre será mayor la ganancia producto de la especulación (FP, entrevista 26/12/2014). Debido a esto, así como a la concesión de permisos municipales para la construcción de urbanizaciones exteriores y a la dinámica propia del periurbano, la población residente en las parroquias rurales de Ricaurte, El Valle, Turi, Baños, San Joaquín, Sayausí y Sinincay se ha incrementado y con ello las necesidades de movilidad.

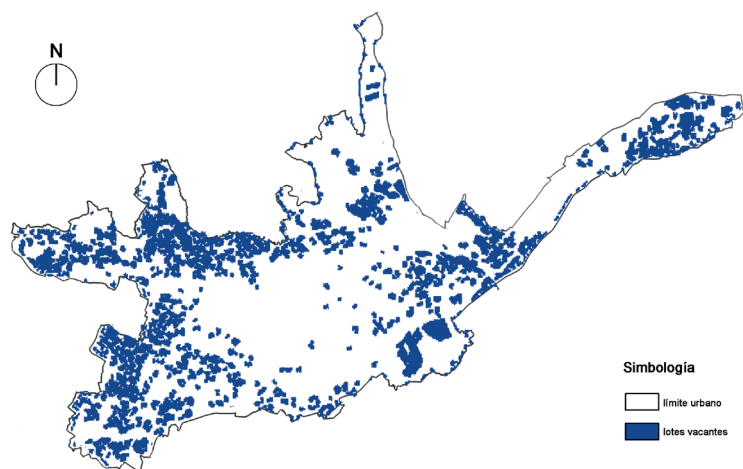


Figura 44: Lotes vacantes en el área urbana de Cuenca
Fuente: Municipio de Cuenca, 2014

Si se analiza la dotación del servicio de transporte público formal, se evidencia que algunas parroquias rurales están mejor atendidas que otras. El análisis que prosigue se limita al transporte público urbano con sus recorridos microrregionales que atienden a las cabeceras parroquiales más cercanas. La reflexión se efectúa en dos momentos diferentes: previo al Plan de Tráfico Sustentable entregado en el 2001 (Figura 45) y después de la implementación de una parte del Sistema Integrado de Transporte en el 2013 (Figura 46).

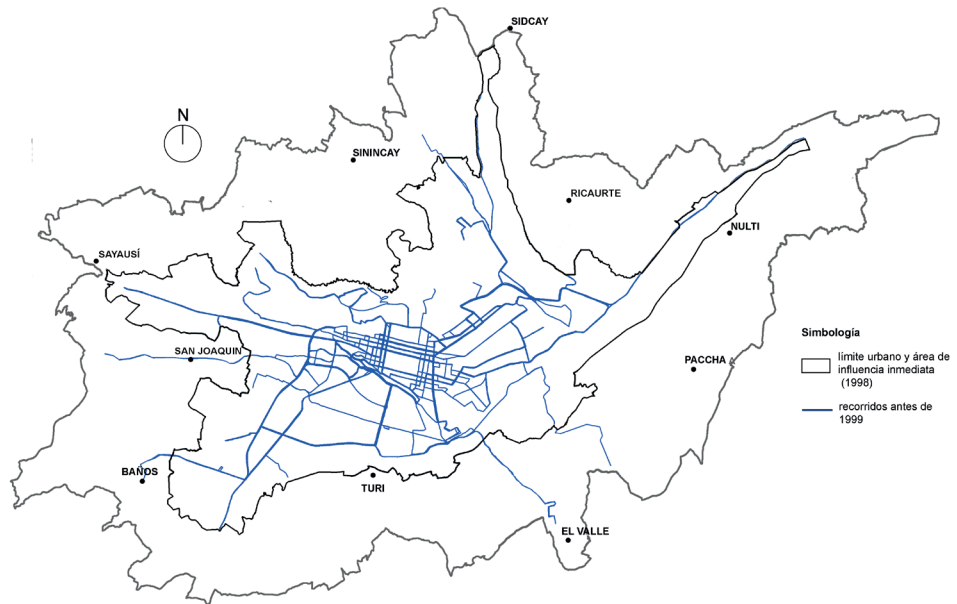


Figura 45: Áreas periurbanas consolidadas con servicio de transporte público previo al Plan de Tráfico Sustentable elaborado entre 1999 y 2000
Elaboración propia a partir de: Dirección Municipal de Tránsito

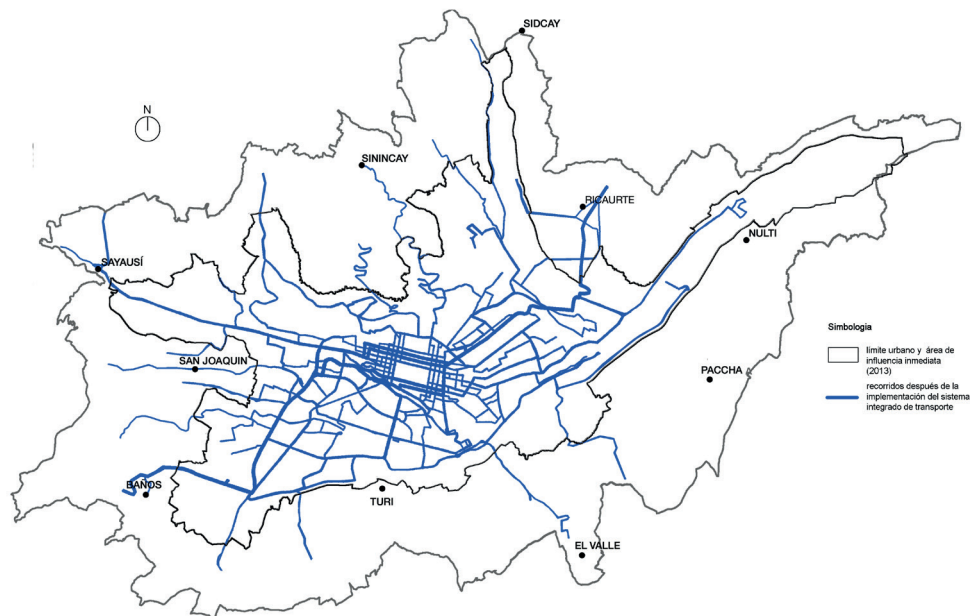


Figura 46: Áreas periurbanas consolidadas con servicio de transporte público en el año 2013
Elaboración propia a partir de: Dirección Municipal de Tránsito

De las figuras 45 y 46 se obtiene la tabla 16.

Momento	Área de cabeceras parroquiales cubierta con transporte público urbano (ha)	Áreas de sectores con tendencia a la conformación de núcleos de población cubierta con transporte público urbano (ha)	TOTAL
1999	324,16	416,27	740,43
2013	669,39	797,09	1466,48

Tabla 16: Área de influencia inmediata con servicio de transporte público urbano en 1999 y en el 2013

Tal como detalla la tabla 16, el área de cobertura de servicio de transporte público urbano en el área de influencia inmediata se duplicó en los últimos quince años con los recorridos microrregionales; las principales extensiones del servicio son las siguientes:

- Zona norte: el servicio hacia las zonas periurbanas ha mejorado considerablemente en la última década, tanto en extensión de recorridos como en frecuencias. Como muestra, las dos zonas consolidadas de Sinincay que no disponían de un servicio de transporte público urbano para 1999, y eran atendidas únicamente por el servicio interparroquial, ahora poseen servicio de transporte público urbano.
- Zona sur: el servicio no tiene una modificación mayor. Sin embargo, se prolongan los recorridos urbanos por la principal vía de salida de la ciudad hacia el sur.
- Zona este: se observa un mayor número de líneas hacia esta zona de la ciudad. En la parroquia de Ricaurte este incremento es más notorio, pero queda una gran extensión de territorio con tendencia a la conformación de núcleos de población al extremo de la zona este, sin servicio de transporte público urbano.
- Zona oeste: el recorrido urbano se extiende hasta el centro parroquial de Sayausí y se incrementan el número de líneas hacia San Joaquín. De igual manera, se dota de servicio de transporte público a los sectores con tendencia a la conformación de núcleos de población ubicados al norte de la cabecera parroquial de Baños.

Estas modificaciones del servicio de transporte urbano guardan coherencia con las políticas urbanas que, por un lado, autorizan la construcción de lotizaciones y urbanizaciones en la zona periurbana y, por otro, establecen mediante ordenanza la tendencia a la conformación de núcleos de población.

En lo que respecta al tranvía y las ciclovías, proyectos relativamente recientes del Municipio, su recorrido no incide de manera directa en la movilidad de los sectores

periféricos, con excepción quizás de la cabecera parroquial de Turi (al sur) que se encuentra cerca de una de las principales ciclovías de la ciudad. Por ello se hace pertinente contar con un servicio intermodal integrado que facilite a los moradores de los sectores periféricos la movilidad en transporte público o no motorizado.

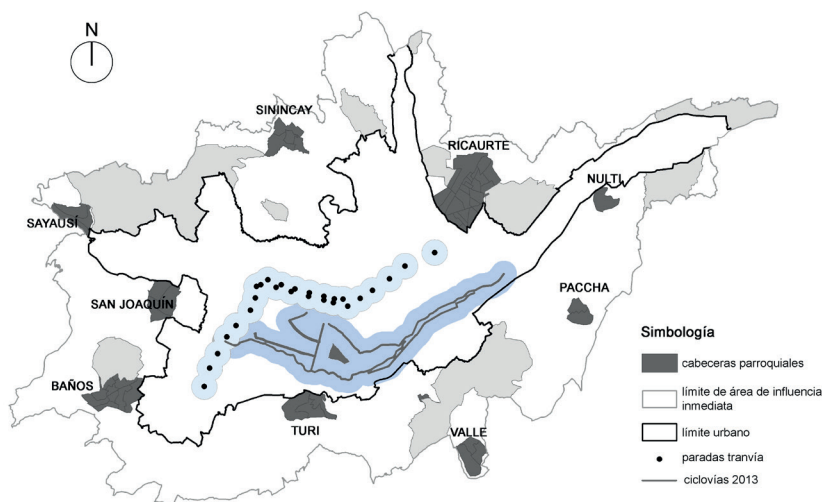


Figura 47: Área de influencia inmediata y su relación con el recorrido del tranvía y las ciclovías
Elaboración propia a partir de: Dirección Municipal de Tránsito

5.3. Accesibilidad a equipamientos urbanos mayores

Conforme indica Vasconcelos (2014), una mejor calidad de vida no está indisolublemente representada por una mayor movilidad, sino por el acceso a los destinos deseados con un menor movimiento; por ello resulta interesante en el momento de analizar la movilidad de los moradores periurbanos conocer la ubicación de los equipamientos urbanos mayores.

En la figura 48 se han graficado los principales equipamientos urbanos mayores (no barriales) de la ciudad vinculados a la salud, transporte, educación, comercio, gestión, cultura y deporte y otros equipamientos especiales.

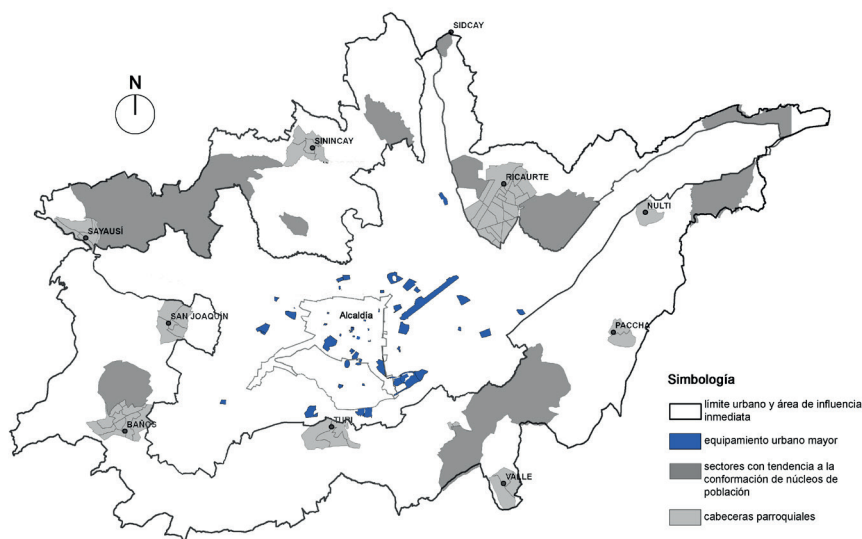


Figura 48: Equipamientos urbanos mayores y asentamientos periurbanos
Fuente: Dirección Municipal de Tránsito

Como ocurre en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, la concentración de equipamientos urbanos mayores ocurre en las zonas más cercanas al centro. Aunque las cabeceras parroquiales adyacentes al área urbana de Cuenca cuentan con equipamiento barrial, no evita que los moradores deban trasladarse hacia las zonas urbanas para acceder a los equipamientos de mayor jerarquía. Desde el punto de vista urbano, quizá esta localización del equipamiento urbano mayor es adecuada porque si estuviese localizado en la periferia daría lugar a miles de viajes diarios hacia ellos, congestionando y contaminando aún más la ciudad.

Para reflexionar sobre la ubicación de los grandes equipamientos urbanos con relación al habitante periurbano tomamos casos concretos. Con el apoyo de los estudiantes del séptimo ciclo de la Escuela de Arquitectura de la Universidad del Azuay, se emprendió en diciembre 2014 un ejercicio que consistía en realizar un mismo recorrido tanto en autobús como en automóvil a la misma hora del día. Se inició en el Parque central de Cuenca, el Parque Abdón Calderón, en cuyo alrededor se ubican gran parte de los equipamientos urbanos mayores; los destinos eran diferentes asentamientos periurbanos cercanos a la ciudad. Para el viaje en autobús se pidió a los estudiantes que midieran el tiempo de caminata hacia la parada de autobús, la espera y la caminata final. Los resultados obtenidos se aprecian en la tabla 17.

Desde	Hacia	km	Modo	Tiempo
Parque Calderón	Centro Convenciones Baguanchi	11,56	Vehículo privado	27
Centro Convenciones Baguanchi	Parque Calderón	11,56	Vehículo privado	28
Parque Calderón	Centro Convenciones Baguanchi	11,56	Autobús	59
Centro Convenciones Baguanchi	Parque Calderón	11,56	Autobús	50
Parque Calderón	Caballo Campana	9,56	Vehículo privado	33
Caballo Campana	Parque Calderón	9,62	Vehículo privado	47
Parque Calderón	Caballo Campana	9,6	Autobús	42
Caballo Campana	Parque Calderón	9,7	Autobús	49
Parque Calderón	Iglesia de Chaullabamba	16,43	Vehículo privado	28
Iglesia de Chaullabamba	Parque Calderón	15,49	Vehículo privado	29
Parque Calderón	Iglesia de Chaullabamba	16,43	Autobús	64
Iglesia de Chaullabamba	Parque Calderón	15,49	Autobús	78
Parque Calderón	Plaza Turi	5,6	Vehículo privado	12
Plaza Turi	Parque Calderón	6,1	Vehículo privado	21
Parque Calderón	Plaza Turi	5,6	Autobús	37
Plaza Turi	Parque Calderón	5,6	Autobús	42
Parque Calderón	Plaza Central de Ricaurte	7,65	Vehículo privado	30
Plaza Central de Ricaurte	Parque Calderón	8,33	Vehículo privado	20
Parque Calderón	Plaza Central de Ricaurte	8,66	Autobús	32
Plaza Central de Ricaurte	Parque Calderón	8,37	Autobús	28
Parque Calderón	Plaza Central del Valle	11,4	Vehículo privado	22
Plaza Central del Valle	Parque Calderón	10,1	Vehículo privado	25
Parque Calderón	Plaza Central del Valle	9,6	Autobús	43
Plaza Central del Valle	Parque Calderón	9,4	Autobús	48
Parque Calderón	Coralcentro Racar	6	Vehículo privado	19
Coralcentro Racar	Parque Calderón	6	Vehículo privado	20
Parque Calderón	Coralcentro Racar	6,5	Autobús	41
Coralcentro Racar	Parque Calderón	7,95	Autobús	44
Parque Calderón	Centro de Revisión técnico vehicular de Mayancela	9	Vehículo privado	32
Centro de Revisión técnico vehicular de Mayancela	Parque Calderón	6	Vehículo privado	21
Parque Calderón	Centro de Revisión técnico vehicular de Mayancela	9,49	Autobús	60
Centro de Revisión técnico vehicular de Mayancela	Parque Calderón	6,45	Autobús	43
Parque Calderón	Plaza Central de Baños	9,65	Vehículo privado	19
Plaza Central de Baños	Parque Calderón	8,68	Vehículo privado	24
Parque Calderón	Plaza Central de Baños	10,33	Autobús	37
Plaza Central de Baños	Parque Calderón	8,68	Autobús	35
Parque Calderón	Plaza Central de San Joaquín	6	Vehículo privado	19
Plaza Central de San Joaquín	Parque Calderón	6	Vehículo privado	19
Parque Calderón	Plaza Central de San Joaquín	6	Autobús	34
Plaza Central de San Joaquín	Parque Calderón	6	Autobús	33

Tabla 17: Ejemplos de recorridos desde zonas alejadas al Centro Histórico en autobús y en vehículo privado / Fuente: Trabajo realizado por los estudiantes de 7mo ciclo de la Escuela de Arquitectura de la UDA, diciembre 2014

Aunque no se han considerado los minutos que un conductor de vehículo privado se demore en conseguir estacionamiento en el centro histórico, se puede decir que el tiempo utilizado en vehículo privado, en la mayoría de los casos, es mucho menor al requerido en transporte público. A pesar de que las distancias no superan en promedio los 9 km, el tiempo promedio en autobús es de 45 minutos mientras que en vehículo privado es de apenas 25. Resultan evidentes, entonces, los inconvenientes de residir en zonas alejadas al centro de la ciudad en cuanto a la movilidad cuando no se cuenta con vehículo privado.

5.4. La incidencia del transporte informal en los sectores periféricos

Cuando se habla de la zona de influencia inmediata de la ciudad, el transporte informal adquiere protagonismo. Cervero y Golub (2011) consideran que el servicio de transporte informal brinda beneficios sociales importantes a las comunidades alejadas de las zonas céntricas. En efecto, este transporte permite a sus pobladores disponer de acceso a equipamientos y servicios a un costo razonable, las unidades poseen frecuencias cómodas y brindan una sensación de seguridad en el pasajero. Estas aseveraciones son complementadas por Figueroa (2005) quien afirma que “en rigor, los servicios informales son absolutamente funcionales a la demanda de sectores de menores ingresos, en especial los que habitan en zonas apartadas y de difícil accesibilidad” (p.47).

No obstante, tanto Cervero y Golub (2011) como Figueroa (2005) están convencidos de que, al margen del servicio prestado, la informalidad contribuye a la congestión, la polución y los accidentes. Esto último sucede sobre todo porque las unidades no pasan revisiones técnicas obligatorias, los conductores no son profesionales del transporte y evitan una serie de controles e imposiciones al no estar debidamente registrados. Figueroa alega que por ello el transporte informal resulta una competencia fuerte para el formal.

En el caso de la ciudad de Cuenca, el servicio informal de transporte público se presta a través de automóviles y camionetas doble cabina que ofrecen el servicio de taxi y que no cuentan con los permisos municipales para su funcionamiento. La demanda de este servicio se ha incrementado en los últimos años justamente por la consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos ubicados en el área de influencia inmediata. En la figura 49 se observa la ubicación de los paraderos de taxis y camionetas doble cabina en el año 2014 en el área de influencia inmediata, que no contaban con los permisos respectivos y que, por lo tanto, constituyen un servicio irregular de transporte.

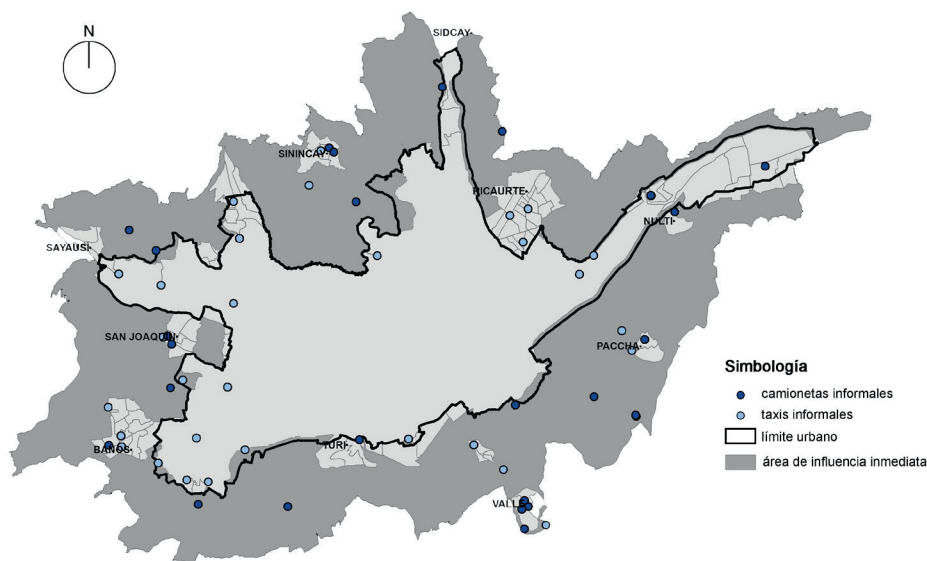


Figura 49: Ubicación de paraderos de taxis y camionetas informales
Fuente: Dirección Municipal de Tránsito

Resulta significativo conocer que, a pesar de los ya más de quince años de planificación y regulación del tránsito y el transporte terrestre por parte del Municipio de Cuenca, la informalidad no ha podido ser controlada. Esto se debe a que los operadores formales, en su mayor parte, no están interesados en ubicar sus paraderos en las zonas periféricas, lo que corrobora lo mencionado por Cervero y Golub (2011) y Figueroa (2005) sobre la funcionalidad de este servicio en las zonas alejadas.

Esta realidad sobre el número de paraderos informales de transporte se contradice con el estudio sobre la demanda de transporte comercial que sugiere para los taxis “no realizar incrementos de cupo” (Torres, 2010, p.36). En función de la consultoría, se plantea esta recomendación:

Del análisis de costos variables y fijos, se determina que existe desequilibrio económico financiero de esta actividad, de allí las necesarias jornadas laborales de trabajo de hasta doce horas diarias durante casi seis días completos a la semana, disminución de los índices de mantenimiento preventivo, inexistencia de depreciación acumulada para la renovación y finalmente, entre el 6% y 9% (200 a 301 cambios de socio y cambios de socio y unidad) de la flota cambia de propietario anualmente, según los datos históricos de la Unidad Municipal de Tránsito. Esto significa que esta actividad no está siendo de altos beneficios para los inversionistas sino de sobrevivencia y trabajo permanente o seguro dentro de un mercado de trabajo limitado (Torres, 2010, p.33).



06

INCIDENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES, ADMINISTRATIVOS Y POLÍTICOS

6. INCIDENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES, ADMINISTRATIVOS Y POLÍTICOS

6.1. Factores institucionales-administrativos en la relación entre la planificación y gestión de la movilidad y el planeamiento urbano

Organización interna del Municipio

Hasta el año 2010 el organigrama funcional del Municipio de Cuenca disponía de una Secretaría General de Planificación y numerosas direcciones departamentales. En 2010 se aprobó un nuevo organigrama funcional que creó cinco secretarías: planeamiento, movilidad, obras públicas, gobierno y desarrollo social. La Secretaría de Movilidad se encarga de coordinar a la DMT, a la EMOV y a la Corporación Aeroportuaria. Este hecho ha propiciado opiniones de diferente índole.

En lo referente a la forma en que el funcionamiento de las secretarías afecta a la relación entre la planificación, gestión urbana y movilidad existen algunos criterios que consideran que ha conducido a ampliar la brecha entre ellas. Algunos de los entrevistados creen que debería existir un ente de gestión única, porque al existir demasiadas instancias de toma de decisión, la coordinación se complica. Otros señalan que la Secretaría de Planeamiento debería tener una jerarquía mayor para lograr planificaciones integrales (PA, entrevista personal, 7/01/2015). Uno de los entrevistados manifestó: “Tal vez la parte más importante es que alguien tiene que tomar el liderazgo y es complejo pensar dentro del organigrama municipal cómo una Secretaría de Planificación o una Secretaría de Movilidad pueden estar en un rango semejante y que ninguna se obedezca a la otra. Entonces hay que corregir esto y determinar quién asume el liderazgo, y también tiene que asumir la responsabilidad por lo que suceda” (JM, 25/11/2014).

Algunos entrevistados sostienen que con la nueva organización los roles no están lo suficientemente claros. Uno de ellos ejemplificaba que la planificación de vías continúa formando parte de la Dirección de Planificación, en vez de la de Transporte, y argumentaba que “son muchas entidades haciendo poco y haciendo mucho a la vez (...) lo que están planificando es el día a día y las obras que, de hecho, es un trabajo extenuante y desgastante” (DA, entrevista personal, 24/11/2014).

Por otro lado, se encuentran los criterios de quienes promovieron la creación de las secretarías como entes encargados de establecer las políticas generales, de tal forma que sean las direcciones las entidades operativas. Uno de los funcionarios de ese entonces expresaba que “la razón para la creación de las secretarías fue justamente para generar una sinergia en las políticas y en la toma de decisiones sobre la ciudad”. Pero admite que en el día a día de la administración pública eso no llegó a funcionar ya que “tanto los ciudadanos cuanto las autoridades trataban de llegar al último nivel de decisión, entonces al tratar de llegar al último nivel de decisión, las

secretarías terminaron volviéndose una dirección ejecutiva más, en vez de ser un ente rector de políticas” (JI, entrevista personal, 10/11/2014). En esto concuerdan otros técnicos al mencionar que el objetivo de la creación de las secretarías era interesante, pero que fue el día a día lo que llevó a que no funcionen como estaban pensadas.

En cuanto a la creación de la Secretaría de Movilidad en particular, los promotores de su creación señalan que la decisión buscaba realzar el tema de la movilidad, ponerle en el mismo rango que las otras secretarías (PG, entrevista Skype, 19/12/2014). Sobre esto, es interesante poner en relieve el criterio de los operadores de transporte y cómo ellos observaban este nuevo orgánico funcional del Municipio; uno de sus directivos decía:

Más bien ayudó, porque ya cada quien se dedicaba a lo suyo, ¿no es cierto? Si es que era un tema de control, nosotros sabíamos a quién nos dirigíamos; si es que era una cuestión de planificación sabíamos que debíamos conversar con Boris Palacios que era el director; o si es que ya era necesario hablar con el alcalde, teníamos nosotros la Secretaría de Movilidad para transmitirle las inquietudes y que él a su vez coordine alguna reunión con el alcalde ¿no? Entonces yo creo que fue bien realizada esa segregación de funciones (IQ, entrevista personal, 20/11/2014).

La incidencia de las empresas municipales

Un fenómeno destacable que surgió de las entrevistas, no contemplado en la planificación de la investigación, fue la incidencia de la planificación en otros departamentos más allá de los de transporte y urbanismo. La primera sorpresa fue conocer que la Empresa de Telefonía, Agua Potable y Alcantarillado, ETAPA, determina las densidades poblacionales en función de su capacidad de dotación de agua potable. Al respecto, algunos entrevistados se pronuncian: “A ETAPA, ya en este caso por pedido expreso del alcalde, se le prohibió seguir expandiendo y planificando por su cuenta y que debía unirse por ley a la planificación que nació desde el plan” (MM, entrevista personal, 15/11/2014). Otra intervención corrobora la idea:

La empresa ETAPA tiene en sus manos la regulación de todo lo que son sistemas de agua potable y básicamente ellos son quienes dictan los temas de densidad poblacional, lo cual está mal porque eso debe estar en manos netamente de la municipalidad (...) Entonces, cuando ETAPA dice ‘en esta área no puede haber una mayor densidad de diez viviendas por hectárea’ ¿qué estamos haciendo? Estamos haciendo la ciudad plana (JP, entrevista personal, 22/11/2014).

Otra empresa municipal que incide en la planificación urbana en términos de movilidad es la Empresa Municipal de Vivienda, EMUVI. Los técnicos defienden la ubicación de proyectos de vivienda en las periferias debido al alto costo del suelo dentro del perímetro urbano. Aseguran que, a pesar de su localización externa, se garantiza el transporte público para sus moradores y reconocen que la práctica ha implicado muchas veces extensiones de las líneas de transporte, y que las obras de infraestructura también generan crecimiento urbano y la implantación de nuevos desarrollos a lo largo de los ejes.

Coordinación entre equipos responsables de la planificación de movilidad y urbana

Uno de los elementos que se detectan en las entrevistas y que incide en la relación entre la planificación urbana y la movilidad es la coordinación entre los departamentos municipales que se encargan de estas actividades. Se menciona a lo largo de las entrevistas que la Unidad Municipal de Tránsito, UMT, en el momento de asumir las competencias de planificación del transporte por parte del Municipio, fue creada como una entidad aislada de la Dirección de Planificación. Quienes trabajaban en ese entonces en la Dirección de Planificación veían a la UMT como “una isla” y que esta oficina “se puso a trabajar en un plan de tránsito y transporte que recogía en gran medida los temas de diagnóstico, sobre todo de la población, pero no se empató nunca con una propuesta de ciudad y creo que esa fue la principal debilidad” (MM, entrevista personal, 23/11/2014). Por otro lado, quienes trabajaban en la UMT cuando esta se creó expresaban que “cuando recién se implementó esta unidad a las personas se les veía como extraterrestres” (DA, entrevista personal 24/11/2014).

Consideran los técnicos que laboraban en la UMT que, si bien existía un diálogo con la Dirección de Planificación, este no respondía a un proceso, sino más bien a la casuística y surgía únicamente cuando era vital resolver conflictos concretos (MM, entrevista personal, 23/11/2014 y MQ, entrevista personal, 24/12/2014). Uno de los técnicos de la UMT, ahora DMT, recuerda otros ejemplos interesantes en donde se evidenciaba esta desarticulación:

Hay experiencias de urbanizaciones que tienen alrededor de 400 viviendas, sin embargo, nunca se tuvo previsto el acceso de buses porque la calzada es para vehículo liviano, entonces es imposible coordinar esta situación. Así también, hay urbanizaciones de clase media-baja, en las que se han ido generando vías, una serie de añadiduras en las que luego, las personas que no tienen vehículo, solicitan transporte público y no podemos acceder porque simplemente las vías no tienen las condiciones, los radios de giro no permiten, etc. (Anónimo, entrevista personal. 19/11/2014).

Para una de las exconcejalas entrevistadas esta brecha entre departamentos está provocada por la conformación separada de los equipos técnicos. Percibe que los departamentos de planificación eran “poco permeables al diálogo con los otros actores, con los otros departamentos. Entonces al creerse ellos (...) que tienen la mirada integral, que lo pueden solos, digamos así, se evita este diálogo” (MA, entrevista personal, 6/01/2014). Por eso ella recomienda que, para una adecuada integración, los dos tipos de planificaciones deberían estar en un mismo departamento. Uno de los técnicos entrevistados estaba convencido de que, para poder salvar estas brechas mencionadas, el Plan de Ordenamiento Urbano debía aglutinar y dar las directrices a todos los otros planes sectoriales (FP, entrevista personal, 26/12/2014).

6.2. Factores políticos en la relación entre la planificación y gestión de la movilidad y el planeamiento urbano

Miralles-Guasch (2002) sostiene que “cualquier solución que intente ordenar la movilidad, ya sea la implantación de un sistema rápido de ferrocarril o la localización de un paso de peatones, es siempre una elección política que deriva de una ideología y de una escala de valores concreta” (p.45). En el caso de estudio, la investigación ha llevado a concluir que existe una brecha difícil de salvar entre la visión política y la técnica, se evidencia un triunfo de la primera sobre la segunda. Esta situación se ha podido demostrar sobre todo a lo largo de las entrevistas, pero puede ser entrelazada con el análisis documental. Se resaltan cuatro temáticas que tienen que ver con lo político y que han afectado la planificación urbana y de la movilidad: (a) la falta de continuidad de planes y proyectos, (b) la oposición política a la aprobación de ordenanzas y planes, (c) el costo versus el capital político, y (d) las funciones del Concejo Cantonal y sus comisiones.

Continuidad política

Los grandes proyectos de transporte son inversiones a largo plazo y cuya conclusión requiere de continuidad que no se consigue con facilidad si existen cambios de administración en las alcaldías cada cuatro o cinco años. En las entrevistas, este tema fue recurrentemente mencionado; se alegó que tan solo procesos que involucren participación ciudadana y un empoderamiento del equipo interno del municipio pueden salvar la brecha entre administraciones municipales.

En el caso del transporte, el problema es notorio. Así, en la primera administración municipal analizada en este trabajo de investigación –la alcaldía de Fernando Cordero entre 2000 y 2004 (alcalde también entre 1996-2000)– se arrancó con el Plan de Tráfico Sustentable que apuntaba a una red de transporte público de buses. En la segunda administración del período de estudio, entre 2005 y 2009, presidida por el alcalde Marcelo Cabrera, se puso en relieve al proyecto de la vía Perimetral Norte con características de autopista. Finalmente, en la tercera administración del período de estudio, la del alcalde Paúl Granda entre 2009-2014, se puso todo el esfuerzo en el proyecto tranvía. Resulta interesante destacar que, en los dos últimos casos, los proyectos estimulados fueron ofertas de campaña, por lo que, en aras de cumplir con lo prometido en los tiempos políticos, se realizaban independientemente de la planificación urbana llevada adelante en esos mismos períodos.

El factor político afecta a la continuidad en las planificaciones y en la implementación de proyectos, empezando por la visión general que a lo largo de las administraciones ha cambiado. “Las políticas de crecimiento de la ciudad no son universales a la hora de la sucesión de las alcaldías, sino únicamente cada alcalde le piensa a la ciudad desde su punto de vista o sus intereses” (JP, entrevista personal, 22/11/2014).

Y luego repercutieron en la falta de continuidad en planes y proyectos: “Resulta que como han ido alternándose los actores políticos, sobre todo en la alcaldía, ha hecho que no exista una continuidad y el alcalde que llega da de baja todos los planes anteriores y no solo da de baja, intenta ‘echar lodo’ por todos los medios posibles” (AO, entrevista personal, 22/12/2014).

La falta de continuidad afecta también en la transformación de los equipos de trabajo, ya que los equipos municipales se reorganizan en su mayor parte cuando hay un cambio de administración. En estos cambios se pierden valiosos recursos que a lo largo de una administración han consolidado un bagaje de conocimientos en función de la práctica, “cuando hay un cambio en la administración prácticamente no existe la madurez como para valorar esa valía de las personas y el aporte que puedan brindar, y al ser pocos los profesionales que existen en nuestro medio, en nuestro país, y es más a nivel de América Latina, en el ámbito de lo que es planificación de tránsito y transporte, pues lamentablemente son volátiles” (DA, entrevista personal, 24/11/2014). Los recursos humanos internos de la municipalidad, conforme señalan algunos entrevistados, son los únicos que pueden garantizar la continuidad de las planificaciones o los proyectos y, por tanto, deben concentrarse muchos esfuerzos en la capacitación del personal (MQ, entrevista personal, 24/12/2014). Uno de los exfuncionarios enfatizaba que “existe la necesidad de ser responsables y preparar a personas para que le den continuidad a los temas más allá de quien gane o pierda las elecciones municipales” (MM, entrevista personal, 15 de noviembre de 2014).

Oposición política a la aprobación de ordenanzas y planes

Las decisiones políticas inciden sobre la planificación de la ciudad y, según muchas percepciones de los entrevistados, afectan de manera negativa, ya que a veces el tema político se sobrepone a la planificación y a los objetivos de la ciudad (RT, entrevista personal, 14/11/2014). Se llega a hablar incluso de boicots que han frenado la implementación de proyectos o la aprobación de ordenanzas. Lo interesante de estas impresiones es que surgieron a lo largo de las entrevistas indistintamente del período de administración municipal a la que representaban los entrevistados. Se destacan frases como “se han hecho planes, pero no hubo voluntad política por aprobarlos” (FP, entrevista personal, 26/12/2014); “una politiquería de mal gusto, que lo único que hizo fue dañar a Cuenca” (FC, entrevista personal, 7/02/2015); “desafortunadamente primó un poco la rivalidad política sobre la lógica de que la planificación debe despojarse un poco de la política y centrarse en lo que es. Lo dicho no supone que las decisiones de un plan sean apolíticas, sino que, por sobre todo, en las decisiones políticas deberían primar las urgencias de los territorios y de la ciudad” (MM, entrevista personal, 15/11/2014).

Existen tres casos de planes u ordenanzas que se pausaron debido a razones políticas, nombradas varias veces a lo largo del período de estudio en las entrevistas: (a) la no aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial elaborado por el equipo del arquitecto Mauricio Moreno en el período de Marcelo Cabrera, (b) la no aprobación

de la Ordenanza del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, del Cantón Cuenca, plan elaborado y aprobado en la administración de Paúl Granda ²³, y (c) la no aprobación del Plan Especial del Centro Histórico, elaborado igualmente en la alcaldía de Granda.

En el primer caso, opina uno de los entrevistados que el plan no se aprobó “por la mera coyuntura política, el alcalde en ese momento presentó al Concejo Cantonal en varias ocasiones, varios intentos y básicamente los señores concejales no creían que era pertinente ni siquiera tocar el punto para llevar la discusión” (JM, entrevista personal, 25/11/2014). En el segundo caso, el PDOT sí fue aprobado, pero no su ordenanza; en este sentido se explica que “lamentablemente cuando pasó a las diferentes instancias de carácter político, sufrieron una serie de retrasos e inclusive, diré yo casi, casi podría señalar que se ha archivado el documento” (MQ, entrevista personal, 24/12/2014). Con respecto al tema del Plan Especial del Centro Histórico: “lamentablemente no se aprobó en nuestra gestión porque se conoció muchas veces en la Comisión de Áreas Históricas, y (...) no nos aprobó. Es decir, había un boicot permanente político, que a mí me parece un error y es lamentable como ciudad” (PG, entrevista Skype, 19/12/2014).

Costo y capital político

El factor político no solo afecta desde el punto de vista de la oposición a planes y ordenanzas. También se encuentra el tema del capital político o su opuesto, el costo político. La planificación urbana tradicional ha llevado a pensar que inversiones en vías y distribuidores de tránsito gozan de un rédito político mayor que las inversiones en transporte público y movilidad no motorizada. Es así que, aunque las tres administraciones del período de estudio mantuvieron una política que priorizaba el transporte público, se construyeron varios pasos a desnivel en los últimos 15 años.

De manera generalizada, en las entrevistas se deja entrever que para los políticos existe la necesidad de ejecutar obras a corto plazo, más visibles, para ganar votos. Uno de los entrevistados manifestaba que las autoridades tienen “temor a enfrentar proyectos grandes y se opta por proyectos chicos, no se enfrentan a proyectos de ciudad. El transporte es un proyecto de ciudad” (RT, entrevista personal, 14/11/2014). Un hecho que recuerda una de las exfuncionarias municipales es que “cuando se pusieron a operar ya los dos terminales de integración, esto vino acompañado de una nueva reorganización de las rutas de transporte, allí se logró una buena negociación de la municipalidad con los empresarios del transporte, pero hubo un rechazo total de la población. Este rechazo evidentemente tuvo un altísimo costo político” (MM, entrevista personal, 23/11/2014).

23 La Ordenanza finalmente se aprobó el 25 de febrero de 2015, a pesar de que los estudios concluyeron en 2011.

Funciones del Concejo Cantonal y sus comisiones

La aprobación de planes y ordenanzas es responsabilidad de los concejales que conforman el Concejo Cantonal, ente que, en el caso de Cuenca, está constituido por 15 miembros entre partidarios del alcalde y de oposición. Los concejales, a su vez, forman parte de las comisiones en las diferentes áreas de responsabilidad de la municipalidad. No obstante, aunque los concejales son elegidos por votación popular, no siempre las comisiones puedan estar conformadas por personas cuya profesión o experiencia esté ligada al tema.

Según algunos técnicos, una parte de los problemas de planificación reside justamente en la operatividad de estas comisiones. “Las diferentes comisiones, tanto la Comisión de Urbanismo, como la Comisión de Centro Histórico, a mi juicio tienen dificultades de entender los problemas que tenía la ciudad, menos aún de tratar de unirlos a ellos en las diferentes capas, movilidad, planificación urbana, planificación territorial, etc.” (JM, entrevista personal, 25/11/2014).

Uno de los exconcejales entrevistados admite que las comisiones muchas veces se limitaban a un trabajo rutinario y que se pensaba poco en la planificación global de la ciudad. “La Comisión de Urbanismo, para la época que yo estuve, estaba enfocada, no sé si todavía es así en la actualidad, a ser una mera aprobadora de urbanizaciones (...) No estaba enfocada a los problemas de tránsito” (LC, entrevista personal, 23/12/2014). Otro exconcejal recuerda con respecto a la Comisión de Tránsito: “Lamentablemente es muy difícil desde la gestión de un concejal (...) si no hay una visión del ejecutivo, concretar respuestas eficientes para esas necesidades ciudadanas (...) con franqueza había un funcionamiento muy, yo diría, intermitente de la comisión. Casi no se convocaba a la comisión. Habríamos tenido unas cinco, seis reuniones en el período que yo estuve, a lo mucho. Entonces lamentablemente no había una visión respecto al tema de movilidad como correspondía” (PG, entrevista Skype, 19/12/2014).

Con respecto a la relación y coordinación entre las comisiones de concejales de urbanismo y de movilidad, una de las exconcejales entrevistada manifestó: “Lastimosamente, las comisiones también caíamos en la misma lógica de la estructura orgánica municipal y entonces la comisión de concejales de urbanismo, coordinaba con su departamento de urbanismo, y la comisión de movilidad, que yo presidía, coordinaba con mi departamento de movilidad” (MA, entrevista personal, 6/01/2015).



07

REFLEXIONES FINALES

7. REFLEXIONES FINALES

Para empezar este último capítulo, consideramos pertinente citar a Carrión (2010):

En el proceso de redacción de los planes se establece una división social del trabajo, donde se define una marcada diferenciación entre los distintos actores de la planificación y un tipo de relación social verticalizada; así tenemos: los técnicos son los que elaboran los planes, los políticos son los que deciden sobre los planes, y la ciudadanía es la que acepta los planes (...) De ahí que cuando el plan fracasa, los técnicos apelarán a la falta de decisión política; los políticos, a su vez, señalarán que los planes no son viables y la ciudadanía, al no reconocer su realidad, no los aceptará (p.139).

En el presente trabajo se ha buscado reflexionar sobre la relación entre la planificación y gestión urbana, y la planificación y gestión de la movilidad, en un momento en que reconocemos el afán de construir y reconstruir ciudades más sustentables. Nos encontramos en un período de transición entre paradigmas y esto dificulta la planificación, ya que está clara la visión, pero las pautas de análisis y los caminos a seguir son aún inciertos. Las actuales preocupaciones sobre la sustentabilidad obligan a transformaciones de los instrumentos de planificación eminentemente tecnológicos, pero es un campo todavía en exploración. Se reconoce a la ciudad como un sistema complejo normado con planes, ordenanzas, reglamentos, con infraestructura; pero también la cultura y la estructura social están involucradas y deben ser observadas para que las acciones tanto públicas como privadas sean efectivas (Cordero, 2015).

Actualmente la sustentabilidad ambiental, social, económica y la participación ciudadana son temas que se discuten, se piensan y se reflejan en documentos oficiales y no oficiales. La pirámide de la movilidad está ya invertida en numerosos documentos, planes y proyectos, pero aún faltan las herramientas técnicas y legales para que se evidencie a nivel operativo y en las prácticas cotidianas y, por supuesto, aún falta en varios casos la voluntad política. Tomará algunas décadas la transición definitiva, el camino no está claro, pero la puerta ya está abierta.

Esto significa que los pasos se están dando, a veces grandes, a veces pequeños, en este caminar hacia ciudades más justas y equitativas. Los profesionales tenemos claro que, hoy por hoy, los procesos de planificación se involucran más con la transformación de las ciudades que con una incorporación de nuevos territorios. Estas transformaciones no surgen de ideas magistrales que luego se documentan, sino de la evolución permanente de ideas, y es ahí donde trabajos de investigación como el que se ha presentado en las páginas anteriores, cumplen su rol más importante.

A partir de un marco teórico, hemos asentado la reflexión en un caso concreto: Cuenca. Si analizamos el estudio de caso a partir de las fuentes documentales y las entrevistas, nos damos cuenta de que se han incorporado al discurso político y académico variables contemporáneas como la participación ciudadana, el espacio

público, el medio ambiente, entre otras. En este contexto, en los últimos años el concepto de movilidad se introduce en diferentes instancias. Se observa que el primer estudio de transporte hablaba de tráfico, los dos siguientes de transporte, luego de tranvía y finalmente de ciclovías y bicicleta pública. Es decir que, desde el principio de la planificación del transporte por parte del Municipio de Cuenca, existía una conciencia sobre el valor de volver la mirada a la movilidad alternativa: se arrancó con el tema de autobuses, se pasó a hablar de un sistema eléctrico y, finalmente, en los últimos años, a la movilidad no motorizada. Uno de los exalcaldes recuerda los inicios de la planificación del transporte:

Yo creo que en esos esfuerzos no solamente se ligó la planificación física, la planificación urbanística con la movilidad. Logramos hacer, incluso, pese a que el municipio no tiene competencia, entender entre todos que los temas de movilidad estaban directamente vinculados con salud. Y entonces empezamos a hablar de las ciclovías, de los espacios peatonales, de los senderos para caminar, de los parques lineales que son una marca hoy día de Cuenca que nadie va a poder eliminarlos o retirarlos, pero antes eran escombreras. (...) Hoy día, si a un cuencano alguien se atreve a quitarle la orilla, le tumba al alcalde y a todo el Concejo (FC, entrevista personal, 7 de febrero de 2015).

Desde el punto de vista institucional-administrativo, se comprueba que en el 2010 se crearon dos dependencias municipales que, en su denominación, incorporan la palabra movilidad: la Secretaría de Movilidad y la Empresa Municipal de Movilidad. Dentro del ente político del Concejo Cantonal, la Comisión de Tránsito y Transporte Terrestre en el año 2009 se transformó en Comisión de Movilidad.

A pesar de lo anterior, lo difícil constituyó pasar del documento a la práctica. Si bien la palabra movilidad entró en el discurso tanto de autoridades, como de técnicos y de la ciudadanía; y, si bien se han logrado avances importantes en cuanto a cobertura y servicio de transporte público dentro del área urbana, aún hay situaciones problemáticas con respecto a la accesibilidad de la población más vulnerable, se incluye aquí a los habitantes periurbanos de menores ingresos o a aquellos que por discapacidad o edad no pueden viajar de manera independiente. Esto conduce en algunos casos a la utilización del transporte informal, lo que incrementa los valores familiares destinados para la movilización y reduce la demanda del transporte público formal. Las acciones emprendidas en los últimos años en pro del transporte público y la movilidad no motorizada no logran atender a estos grupos de población y la situación tiende a prolongarse. Se observa que del 100% de la población que contará en el futuro con una parada de tranvía a menos de 400m, tan solo un 24.51% pertenece a los quintiles 1 y 2, es decir, a la población con menores índices de calidad de vida. Igual sucede con las ciclovías: del 100% de población con una ciclo-vía a menos de 400m, tan solo un 16.28% pertenece a los quintiles 1 y 2. De los datos, podemos inferir que en Cuenca aún se debe trabajar fuertemente para lograr la equidad social y una verdadera accesibilidad universal.

Está claro que las instituciones públicas no pueden ir a la misma velocidad que la dinámica de la ciudad debido a la burocracia (difícil de revertir), y a procesos de planificación desarticulados, lo que conlleva a un ineficiente e inefectivo uso de los recursos. Se ha demostrado a lo largo de este documento que la falta de diálogo entre la planificación urbana y la de movilidad ocurre en gran parte por la falta de

coordinación entre departamentos municipales. Actualmente, la Secretaría de Movilidad y la Secretaría de Planeamiento poseen igual jerarquía y potestad de definición de políticas públicas, pero funcionan de manera independiente.

Es por ello que, idealmente, el Municipio debería contar con un Sistema de Planificación que articule los planes, programas y proyectos en diferentes áreas: vivienda, equipamiento, corredores verdes, espacio público, servicios básicos, uso y ocupación del suelo, movilidad, basándose en el Plan Nacional de Desarrollo, que para el caso ecuatoriano constituye el Plan Nacional del Buen Vivir. Este sistema debería estar atado al presupuesto para garantizar la viabilidad.

Para el caso de estudio, el análisis documental nos lleva a concluir que existen convergencias, divergencias, dependencias e independencias entre ordenanzas, planes, proyectos y estudios. Por un lado, los discursos son similares en cuanto a la necesidad de tender hacia una ciudad más sustentable y evitar su crecimiento innecesario; pero, por otro, se evidencia una dificultad en el momento de asentar esas ideas en recomendaciones y estrategias concretas. La normativa establecida para el uso y ocupación del suelo no favorece necesariamente una compacidad de la ciudad. En otras palabras, los instrumentos de planificación preparados en función de un urbanismo, que tenía como paraguas el paradigma de la modernidad, no encajan ya con las nuevas visiones de sustentabilidad.

Si decimos que la dinámica de la ciudad se adelanta a la planificación, el hecho es que se adelanta aún más a la formalización de instrumentos. Según lo investigado, se trabaja con ordenanzas obsoletas, se carece de planes urbanos actualizados y esto ocurre por la propia demora dentro de las dependencias municipales o por oposiciones políticas a planes u ordenanzas.

Del análisis cartográfico, en el cual se georreferenciaron datos de la planificación urbana y datos de movilidad y transporte para comprender cómo la relación entre ellos se revela en el territorio, se da cuenta que existen resultados no siempre planificados. En la práctica, el transporte público por autobús ha ido ajustándose a los requerimientos de la ciudad, tanto en lo que respecta a la ubicación del equipamiento como a la expansión a lo largo de los corredores de crecimiento. En gran parte han sido las demandas ciudadanas, más que una planificación real, las que han llevado a las modificaciones de los recorridos de transporte público.

No sucede lo mismo con proyectos nuevos como el tranvía o las ciclovías, ya que estos cubren áreas muy pequeñas de la ciudad, sitios cuyas condiciones de vida tienden a ser medias y altas. Esto pone en evidencia el período de transición en el que nos encontramos, período en el que se vuelve la mirada a nuevos medios de transporte y a la movilidad no motorizada, pero en el que aún no tenemos coordenadas de análisis lo suficientemente claras que permitan una integralidad real en la planificación. Quizá por ello no se logra un verdadero equilibrio entre las condiciones de accesibilidad para los habitantes de las zonas periurbanas versus los de las zonas centrales.

De igual modo, se verificó que la normativa de uso y ocupación del suelo, fundamentada principalmente en procesos de planificación urbana tradicional, no ha

conseguido contener el crecimiento de la mancha urbana, en contradicción con la visión desde hace más de 15 años de mantener una ciudad compacta, lo que ha incidido directamente sobre el transporte. Existen gran cantidad de lotes vacantes y las densidades son bajas. Se registra un promedio de 47 hab/ha en el área urbana (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015). Al igual que en un sinnúmero de ciudades, el mercado inmobiliario ha determinado la lógica del crecimiento de la ciudad más allá de los límites establecidos en las ordenanzas, con las consecuentes implicaciones en cuanto a dotación de servicios, infraestructura, equipamiento y el incremento del número y la distancia de los viajes cotidianos.

Actualmente, se encuentra en proceso de consolidación una gran zona periurbana, fuera del perímetro determinado como urbano. Además, al ser unidades territoriales independientes, tienen su propio gobierno autónomo descentralizado: la junta parroquial. Esto representa complicaciones durante la planificación, ya que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Municipio abarca estos puntos, pero no los planes urbanos. ¿Cómo solventar esta incongruencia entre las escalas territoriales y la dinámica real de la ciudad? Se debería pensar en nuevas formas de gobernanza que incluyan a estas zonas para que no se presenten divergencias en cuanto a políticas urbanas, sobre todo, cuando se habla de un crecimiento y desarrollo sostenible.

Igualmente, con el análisis de las entrevistas se pudo escudriñar en factores, además de los técnicos, que inciden en la relación entre la planificación y gestión urbana y la planificación y gestión de la movilidad. Se pudo observar que existe una voluntad y una conciencia sobre la necesidad de vincular las políticas entre las dos áreas de análisis, pero también se entrevistó que los factores políticos, humanos e institucionales no siempre facilitan esta coordinación.

En cuanto a los factores políticos se concluye que, cuando no se manejan adecuadamente, pueden llevar a una falta de continuidad de los planes y proyectos, ya sea por los cambios de administración del gobierno local como por divergencias con grupos políticamente opositores. De igual manera, se puso de relieve el peso político en la priorización de acciones. Lamentablemente, las obras más visibles y de mayor impacto político suelen ser aquellas de inversión en infraestructura para el vehículo privado: pasos a desnivel, ensanchamiento de vías, construcción de autopistas, entre otras.

En lo que respecta a los factores humanos, se enfocó la importancia de los recursos humanos y de la existencia de un liderazgo fuerte en la preparación, coordinación e implementación de planes y proyectos.

La participación ciudadana, otro aspecto comentado en el marco teórico, ahora constituye un requisito obligatorio para cualquier proceso de planificación en el Ecuador. A pesar de ello, el tema no mereció la atención que se hubiese esperado a lo largo de las entrevistas. La participación ciudadana fue comentada por un par de técnicos de forma directa y por otros de manera tangencial.

Sobre los factores institucionales, desde el punto de vista de la organización interna del municipio y sus empresas, se puede afirmar que los gobiernos locales de las ciudades intermedias del Ecuador funcionan aún bajo un orgánico-funcional que

responde a un pensamiento desde mediados del siglo anterior, un pensamiento que valoraba la especialización de los departamentos y no se cuestionaban los fenómenos que hoy en día resultan imprescindibles, por ejemplo, la inter y la transdisciplinariedad. Existe una descoordinación entre departamentos que provoca que planes y proyectos urbanos y de movilidad se elaboren de manera independiente. La Secretaría de Movilidad tiene a su cargo únicamente una dirección municipal, mientras que las otras secretarías poseen tres o más direcciones a su cargo. Esto refleja todavía una inmadurez en la tarea de la movilidad, una dificultad para concebir y resolver todo lo que esta contiene. Es interesante comprobar, por ejemplo, que la Unidad Ejecutora del Tranvía no se encuentra bajo la coordinación de ninguna de las secretarías, sino que opera directamente como un ente asesor del Alcalde. La Unidad de Vías es una instancia dentro de la Dirección de Planificación que no se vincula con la Secretaría de Movilidad, entre otros casos, que ponen en evidencia que aún hay que trabajar en ello.

7.1. Reflexiones finales sobre la relación entre la planificación urbana y la movilidad

Más allá del caso de estudio, es importante plantear ciertas conclusiones a nivel general relacionadas con los retos con los que nos enfrentamos al encontrarnos en este momento de transición entre un paradigma de la modernidad y un paradigma de la sostenibilidad en lo que respecta a la planificación urbana. Es un momento lleno de expectativa porque se cuenta con información, tecnología y conocimiento, pero no con respuestas definitivas para abordar los problemas sociales, ambientales y económicos de nuestras ciudades desde el ámbito de la gestión urbana. Por un lado, cuestionamos la planificación urbana tradicional, pero, por otro, ambicionamos instrumentos de planificación para controlar al mercado y evitar que la ciudad se desarrolle de manera caótica. “Ya no creemos en los modelos que habíamos aprendido y la evidencia ha demostrado limitaciones en muchos de ellos o al menos en la manera en que han sido aplicados. No hemos sido capaces, en cambio, de crear unas propuestas o unos modelos urbanísticos contemporáneos” (Solá-Morales, 1995, p.17). Queda claro que la planificación previa a los años 70 se basaba en la industrialización, a partir de lo cual, y con diferentes matices de país en país, se fueron estableciendo políticas de desarrollo que incidían en lo urbano, abiertas al libre mercado y a la privatización, pero en la actualidad se vuelve la mirada hacia el rol del Estado, a la sustentabilidad y al pensamiento a largo plazo.

Es así que se incorporan variables en los planes de desarrollo y urbanos sobre la equidad, la solidaridad, el espacio público, la cohesión social, la movilidad, el ambiente, la calidad de vida, la complejidad urbana, la democracia participativa, los derechos urbanos, etc. Resultaría interesante comprobar si estas variables se visibilizan en los tres niveles: político, estratégico y operativo. El nivel político es en el que se constituye la visión de la ciudad, el nivel estratégico es en el que se plantean los objetivos que orientan la construcción de la visión, y el nivel operativo es en el que se establecen los planes, proyectos e intervenciones concretas. El nivel político es más conceptual y se va tornando en algo práctico conforme desciende hacia el nivel

operativo. En ocasiones, las grandes políticas públicas se reflejan en los objetivos estratégicos, pero no llegan a operacionalizarse en las intervenciones y proyectos puntuales.

En el caso de Cuenca se pudo comprobar que a nivel de visión y de objetivos de ciudad existe una coherencia en el manejo del discurso político y técnico entre las instancias responsables del planeamiento urbano y las de movilidad, y que además esta coherencia se ha mantenido a lo largo de los últimos quince años. No obstante, visibilizamos que en el momento de asentar la visión y los objetivos en el nivel operativo empiezan a asomar ciertas desarticulaciones. En este marco, lo importante es que los planes se aprecien como un proceso más que como un fin, y, si bien tienen que ser formalizados y aprobados para garantizar su aplicación, ese hecho debería constituir un hito dentro del proceso mas no su terminación. Igualmente, la planificación debe atender dos temporalidades: una que establezca los proyectos para el período de gobierno y otra que, imprescindiblemente, trace planes con una mirada prospectiva a largo plazo.

A continuación, la reflexión sobre la planificación urbana y de movilidad ahonda en cuatro necesidades para mejorar los procesos de planificación en este contexto de transición hacia ciudades más sustentables.

La necesidad de ajustes a la planificación urbana y de la movilidad

Por todo lo expuesto, esperamos haber dejado claro que la planificación urbana tradicional debe ajustarse. La zonificación por usos, tal como se entendía en el Ecuador desde mediados del siglo anterior, carece de sentido en los actuales momentos donde la mayor parte de la población laboralmente activa se encuentra en el sector terciario. La zonificación deberá servir únicamente para separar usos no compatibles entre sí. El favorecer y motivar la diversidad de usos trae “beneficios en términos de reducción de viajes, de integración social, de creatividad económica y de seguridad ciudadana” (Sabatini, 1998, p.143).

De igual forma, el establecimiento de ciertas características de ocupación del suelo, como los tamaños de lotes para los sectores de planeamiento, conduce inevitablemente a la conformación de barrios homogéneos en cuanto a su población y a una fracturación social sobre el territorio. En este sentido, los municipios han sido directamente responsables a través de la aprobación de las ordenanzas de uso y ocupación del suelo. Por eso, bajo el paraguas de renovación teórica hacia sociedades socialmente más sustentables, la planificación de las características de ocupación del suelo deberá precautelar la cohesión y la equidad social.

Por otro lado, se encuentra el hecho de que históricamente los planes reguladores han utilizado a la vialidad para vehículos motorizados como el esqueleto estructurante de las ciudades: su jerarquía, su perfil horizontal, longitudinal y transversal han

determinado la configuración urbana. Hoy en día, se ha podido comprobar el fracaso de dicho modelo, por lo que los planes, sin dejar de planificar la vialidad, deberán incorporar otras variables en su concepción.

Hoy las ciudades deben ser abordadas en escalas más pequeñas para de esa forma incidir de manera directa en la calidad de vida de sus habitantes y en un plazo menor. En varias ocasiones los planes parciales o especiales y los grandes proyectos urbanos constituyen herramientas de gestión de recursos que están subutilizados o desperdiciados. Por ello, se torna prioritaria la planificación a nivel intermedio, tomando en cuenta que en un período administrativo de un alcalde se pueden hacer varias de ellas; sin embargo, difícilmente se alcanza a hacer un plan a nivel macro de ciudad ²⁴. Busquets (2006) alegaba que el proyecto urbano de escala intermedia es una herramienta potente de reestructuración urbana, y que la planificación tradicional justamente encuentra una de sus mayores debilidades en el hecho de que “exigen períodos largos y necesitan estrategias consensuadas que superan los «tiempos políticos»” (p.14). La planificación a nivel intermedio faculta, del mismo modo, priorizar acciones en áreas degradadas. De esta manera se intenta equilibrar o reducir la brecha que se crea entre barrios.

De igual manera, deberán hacerse ajustes a la planificación tradicional del transporte. A lo largo de este trabajo de investigación se ha hecho hincapié en la diferencia entre transporte y movilidad. Asimismo, se ha visto cómo en el caso de Cuenca ha existido desde el año 2009 un cambio en la nomenclatura de documentos oficiales y departamentos municipales, reemplazando la palabra transporte por movilidad. Para poder hacer operativo este cambio conceptual, los estudios de movilidad tendrán que incorporar herramientas de tipo cualitativo y vincularlas con las encuestas tradicionales origen-destino, herramientas cualitativas que permitan obtener datos sobre la calidad de los viajes, las malas opciones, los tiempos y rutas inadecuadas, los malos servicios, entre otros.

Los proyectos particulares de transporte, por ejemplo, una nueva línea de tranvía o una racionalización de líneas de autobús, deberán estar sometidos a un Plan General de Movilidad que establezca las directrices generales en la materia. El Plan General de Movilidad deberá ser parte integrante del Plan Urbano y contemplará a todos los sujetos y a todos los modos, bajo consideraciones ambientales y sociales, y que en última instancia tengan a la “equidad” como objetivo principal ²⁵.

²⁴ En Cuenca el nuevo plan urbano macro o plan regulador se encuentra en elaboración desde el año 2005 y aún no logra ser aprobado; ha pasado ya por tres administraciones municipales.

²⁵ Cabe indicar que Cuenca cuenta con su primer Plan de Movilidad y Espacios Públicos entregado a la municipalidad en el año 2015 (fecha posterior al período de estudio).

Dentro de este ámbito se recomienda asimismo la actualización o derogación de ordenanzas en función de los nuevos enfoques de sustentabilidad. En el caso de Cuenca resulta imperativo actualizar la Ordenanza que Regula la Implementación de Parqueaderos Público y Privados en Áreas Urbanas de Valor Histórico del año 1999. También es urgente modificar la Ordenanza vigente que autoriza y promueve la construcción de urbanizaciones fuera del perímetro urbano, denominada en la normativa como urbanizaciones exteriores, y habría que derogar la Ordenanza que regula la construcción de estas urbanizaciones en forma progresiva. Dicha derogación podrá contribuir a disminuir la cantidad y distancia de los viajes desde y hacia la ciudad y el uso del vehículo privado como medio de transporte cotidiano. Así también, si bien existe una Ley de Propiedad Horizontal que ha facultado la implantación de numerosos conjuntos habitacionales cerrados, se deberá crear una ordenanza que regule su ocupación para evitar su proliferación.

La necesidad de la participación ciudadana

El cuestionamiento a las formas tradicionales de planificación evidencia que gran parte de su fracaso se atribuye a la poca participación que tenían los ciudadanos en dichos procesos que se desarrollaban por expertos en oficinas cerradas. Ahora la participación ciudadana es un derecho y una obligación. Sin embargo, los procesos de participación ciudadana que traen consigo grandes beneficios, traen también complicaciones, ya que en ocasiones la ciudadanía dentro del proceso responde más a intereses propios que a intereses colectivos. ¿Cómo asegurarse entonces que la participación ciudadana funcione como un instrumento de beneficio a la colectividad, de inclusión, de redistribución y, en última instancia, de equidad?

En este contexto, las ciudades intermedias cumplen un rol importante, ya que si bien aún no enfrentan los problemas de las grandes metrópolis, el reto consiste en que no se vean obligadas a hacerlo jamás. Se muestran como el escenario adecuado para la implantación de nuevos modelos y para procesos interesantes de participación ciudadana debido a la relación de cercanía que existe entre las autoridades y los diferentes grupos sociales. De acuerdo con el documento de ciudades intermedias para la reunión previa a Hábitat III, estas ciudades están ganando protagonismo porque son más gobernables y manejables, por lo general ofrecen una mejor calidad de vida a sus habitantes, y resulta más fácil el establecimiento de redes y de interacciones sociales, culturales y económicas (2015).

Quizá la respuesta para una adecuada participación ciudadana se halle en la eficiencia y la inclusión. Pero esto implica una concienciación de la sociedad civil puesto que muchas veces algunos los ciudadanos añoran el “ideal” de la gran ciudad: autopistas, malls, centros empresariales, etc., como señal de desarrollo, desconociendo sus efectos sociales, ambientales y económicos.

La participación ciudadana constituye una herramienta fundamental para mitigar los impactos negativos de la política en la planificación, ya que asegura la legiti-

dad social. Solo un gobierno local que sea permeable a las demandas y reivindicaciones ciudadanas podrá garantizar de alguna manera el éxito de sus planes y proyectos y conseguir respaldo político a su gestión. Es decir, las iniciativas no deberían partir únicamente del gobierno local, sino de la información, opinión y participación de la sociedad civil; una planificación de abajo hacia arriba y no de arriba a abajo. Esta participación no debe limitarse al ciudadano afectado por un plan o proyecto, más bien debe incluir en la toma de decisiones a los agentes privados, la academia, los gremios, los operadores del transporte, etc. Tal como señala el informe de ONU-HÁBITAT (2013): “La planificación coordinada de la movilidad urbana y el desarrollo urbanístico comienza con una visión colectiva de la ciudad futura, compartida por el gobierno de la ciudad y la sociedad civil” (p.31). Para Sabatini (1998), la participación ciudadana consolida el carácter democrático de la gestión urbana, crea alternativas equilibradas y legítimas en la toma de decisiones y evita que los conflictos de intereses se repriman y de esa forma algunos se impongan totalmente sobre otros.

En este contexto, se deberán buscar las mejores estrategias que coadyuven a que la ciudadanía se empodere de los planes y proyectos, los acepte y los continúe más allá de los cambios político-administrativos. Por ello, no deben limitarse a impartir a los ciudadanos un par de talleres, una vez que los proyectos están ya definidos, sino que debe generar el involucramiento de la sociedad civil en su elaboración a través de un proceso sistemático que implique audiencias ciudadanas, consultas orales, escritas y virtuales, exhibiciones rotativas, veedurías, etc. En los marcos regulatorios a nivel nacional se deben establecer sanciones en caso de que la participación ciudadana no forme parte de la planificación; es decir, actualmente existen las leyes que indican que es obligatorio, pero no están normadas las sanciones en caso de su incumplimiento ni establecidas las herramientas de las que dispondría un grupo social para demandar, en caso de sentirse vulnerado por haber sido ignorado en el proceso.

Varias experiencias han demostrado la dificultad de establecer procesos de participación ciudadana verdaderamente eficientes. Una estrategia para mejorar estos procesos podría ser aquella recomendada por Fernanda Avellaneda (2015): trabajar desde las bases, en las escuelas, colegios, universidades, barrios, etc.

La participación ciudadana no debería reflejarse únicamente en la etapa de planificación, sino posteriormente como una estrategia de control a la legislación mediante veedurías ciudadanas. Para ello, los ciudadanos deben, en primer lugar, conocer la legislación existente. Por lo dicho, el involucramiento de la sociedad civil a lo largo del proceso de elaboración de ordenanzas resulta crucial. Para las veedurías ciudadanas existen ya las herramientas legales en el Ecuador que permiten su adecuado funcionamiento: el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas publicado en el 2010. Según esta norma, las veedurías constituyen “mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social de la gestión pública ... con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2010). Esta forma de participación social deberá ser motivada para

que los planes se implementen de forma efectiva luego de su aprobación por parte del Concejo Cantonal.

La necesidad del empoderamiento de los funcionarios públicos en la planificación

Además de la ciudadanía, los técnicos que trabajan en los planes deben estar empoderados, principalmente los técnicos permanentes; es decir, aquellos que no ocupan puestos de libre remoción, de tal forma que sean ellos los que, en caso de un cambio de autoridades, den continuidad a la planificación. Actualmente, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), promueve justamente lo contrario en su artículo 38 sobre el cambio administrativo. Nuestras ciudades no pueden desaprovechar talento por razones políticas; los técnicos no deberían ser trasladados de sus puestos de trabajo durante algunos meses luego del inicio de una nueva administración, con excepción de los legítimos ascensos y promociones. Pensar así evitaría lo que sucede en la actualidad: los técnicos que más conocen de un plan o proyecto urbano o de movilidad son por lo general los primeros en ser trasladados a otras dependencias municipales cuando un nuevo alcalde se posesiona.

La participación activa y el empoderamiento de los funcionarios está íntimamente ligado a su preparación técnica, por lo que la capacitación debe ser un ejercicio permanente. La Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) (2010), en su artículo 23 regula el derecho del servidor público de recibir formación y capacitación, y en el artículo 71 se establece que “(p)ara cumplir con su obligación de prestar servicios públicos de óptima calidad, el Estado garantizará y financiará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos mediante la implementación y desarrollo de programas de capacitación”. En la práctica esto no siempre se cumple, sobre todo en cuanto a la pertinencia. En ocasiones los técnicos se ven obligados a asistir a capacitaciones que poco aportan a su trabajo. Así también, cuando se contratan consultoras externas para la elaboración de estudios, ya sea por parte del Municipio o por parte de agencias internacionales, estas deberán estar obligadas a capacitar al equipo técnico local, de tal forma que, en el momento de terminar la consultoría, el conocimiento permanezca en la ciudad.

Por otro lado, es imprescindible que los estudiantes desde las aulas universitarias de las carreras se involucren de una u otra manera con la planificación urbana y la movilidad con una visión integral, ya que ellos se convertirán en los planificadores del mañana. No se trata de desconocer la especialidad de cada carrera ni el manejo particular de ciertas herramientas, sino de reconocer al “otro” con su bagaje de conocimientos dentro del proceso de planificación. Adicionalmente, se debe transmitir a los estudiantes la pertinencia de la generosidad con los pensamientos, solo así, con un intercambio de conocimientos se logra una contaminación de ideas. Por tanto, las universidades están llamadas a enmendar ciertas visiones para que sus alumnos

interioricen la pertinencia de la integralidad y la interdisciplinariedad, modificando y ajustando contenidos preestablecidos desde hace décadas y que no logran ajustarse a las nuevas demandas.

La necesidad de legislación adecuada

Si bien se ha reflexionado en párrafos anteriores sobre la necesidad de que la planificación sea un proceso y no se limite a la elaboración de planes que tienen un principio y un fin, la legislación es fundamental para que un plan, en cualquiera de sus escalas, sea efectivo. Justamente, con respecto a las leyes, Cuervo y Mattar (2014) señalan: “Desde un punto de vista formal podría decirse que poseen un mayor poder de vinculación que el plan y que, adicionalmente son más estables, pues no están sujetas a cambios de gobierno ni administración” (p.34). Los autores se refieren a leyes a nivel nacional de un país, no obstante, una situación similar sucede con la legislación municipal, es decir, las ordenanzas.

La legislación será la que, en última instancia, soporte los cambios o mejoras urbanas que se hayan visualizado. Pero la legislación no puede limitarse a la normativa de uso y ocupación del suelo o de la movilidad, deberá incluir también, entre otras, la tributaria inmobiliaria para garantizar la redistribución y, en consecuencia, que prime el bien colectivo sobre el individual.

Son varios los aspectos que deben tomarse en cuenta en cuanto a la legislación, entre ellos el tema de la formalización. Tal como se ha dicho anteriormente, en el caso de Cuenca los planes urbanos son aprobados por el Concejo Cantonal y además se convierten en ordenanza, pero los planes de movilidad son únicamente conocidos. Los primeros son de obligatorio cumplimiento mientras que los segundos, no, así que el plan de movilidad debe ser un capítulo obligatorio de los planes en todas sus escalas. De esta forma, al aprobarse un plan urbano, el plan de movilidad queda automáticamente formalizado. No obstante, cuando por alguna razón el plan de movilidad concluya en una fecha posterior a la aprobación de un plan urbano, deberá estar establecido que el primero tiene la potestad de modificar el segundo. Si esto no es así, el plan de movilidad no posee ninguna injerencia y se convierte en un documento que se archiva.

Otro tema fundamental es la vigencia de los planes. En el caso ecuatoriano, de acuerdo con la COOTAD, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, PDOT, deben actualizarse cada inicio de gestión, lo que obliga a un reajuste permanente de sus objetivos, metas y proyectos y evita que se encuentren vigentes planes obsoletos. No ocurre igual con los planes urbanos ni con los planes de movilidad. Se propone, entonces, que la misma disposición se aplique para el caso de los planes en sus diferentes escalas, más allá del hecho de que su horizonte avance a 10 o 20 años. Es conminatoria su revisión y actualización periódica para que se garantice su adaptación a los tiempos.

En cuanto al contenido, se recomienda que las ordenanzas de uso y ocupación del suelo, que actualmente se caracterizan más bien por su carácter punitivo, lo mantengan para las circunstancias que ameriten. Sin embargo, debería alentarse la densificación dentro del límite urbano, la diversificación de usos y la creación de espacios públicos empleando incentivos a los constructores. Se debe motivar la construcción y el fortalecimiento de los barrios con la organización y participación ciudadana. Esto último no tiene que aplicarse obligatoriamente a toda la ciudad, sino a ciertos sectores, de acuerdo con la intervención. Lungo y Smolka (2010) recomiendan una solución bipartita:

Por un lado, mantener una normativa general para toda la ciudad, pero modificando los criterios convencionales para que puedan tener flexibilidad y absorber los incesantes cambios que ocurren en los ámbitos urbanos, y por otro, permitir normativas específicas para determinados proyectos, pero evitando marcos normativos que puedan ir a contracorriente de los objetivos planteados en el Plan de Ciudad (p.304).

Finalmente, si se habla de la necesidad de apuntar a planificaciones más sustentables desde el punto de vista social, los planes y proyectos deberán tener una función redistributiva. Esta función puede consolidarse amparándose en la legislación tributaria inmobiliaria. Morales (2010) sostiene que “el sistema educativo, la práctica profesional y la conformación de la administración pública en América Latina divorcian el tema fiscal del tema urbano” (p.160). Sin duda, para las instituciones públicas el controlar la expansión de la ciudad resulta una tarea complicada cuando el poder del mercado determina el costo del suelo; a esto se suma el hecho de que el pago que realizan urbanizadores privados y públicos por la dotación de infraestructura y servicios básicos es mínimo en comparación con los réditos económicos, en el caso privado, y comparado con los réditos políticos, en el caso público. El impuesto que existe en la actualidad a los lotes sin construcción o “de engorde” es despreciable en comparación con la plusvalía que ganan con los años.

Sobre el tema, algunos de los entrevistados se refirieron a la incidencia del costo del suelo en la planificación y la expansión urbana: “la idea era consolidar la ciudad, sin embargo, ahí hay problemas que escapan a la gestión municipal (...) Lamentablemente no se tiene control sobre el precio del suelo, no se tiene control sobre la cantidad de suelo que se pone en venta en la ciudad; en fin, no se tiene control sobre el mercado del suelo urbano. Y eso sí desbarata cualquier buena intención” (FP, entrevista personal, 26/12/2014). Exista otra expresión que corrobora la anterior: “Ese era otro de los pensamientos, de los intereses que mantenía la EMUVI como filosofía de ser. Es decir, tratar de incidir en el costo del suelo urbano, tratar de manejar el costo del suelo para que la ciudad tampoco por esa situación, se expanda a como dé lugar” (JP, entrevista personal, 22/11/2014).

En diferentes países han sido varios los intentos de contrarrestar este fenómeno con una legislación tributaria inmobiliaria. Su aplicación es compleja ya que provoca fuertes resistencias ²⁶. No obstante, es necesaria si se quiere controlar la expansión de la ciudad y con ello optimizar el transporte público. En Latinoamérica existen experiencias de aplicación de una tributación progresiva (De Cesare, 2010; Morales, 2010) o el cobro de un mayor impuesto al suelo que a la edificación con la finalidad de compactar las ciudades (England, 2013; Morales, 2010). En Brasil han emprendido un intento interesante, los CEPACS, Certificados de Potencial Adicional de Construcción, en Sao Paulo (Sandroni, 2010), que consiste en la venta de bonos en subastas electrónicas en el mercado de valores que otorgan al portador derechos de construcción adicionales; las ganancias de la venta de estos bonos se invierten en grandes operaciones urbanas.

En el Ecuador existe el cobro a la contribución de mejoras, el predial anual y el impuesto a la plusvalía al momento de la transacción de compraventa de inmuebles, pero en ningún caso representan mecanismos de captura de plusvalía. El único caso concreto de un intento de recuperación de plusvalías supone el de la ciudad de Quito en la zona del exaeropuerto. Para ello se aprobó la Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo de incremento de número de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo en el 2011, la cual pretende recuperar plusvalías a través de diferentes mecanismos. Por su reciente suscripción, aún no se puede evaluar.

En años recientes, en el Ecuador se han emitido leyes que empiezan a visibilizar la intención de recuperar plusvalías, tal es el caso de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de julio 2016 y la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos de diciembre 2016 ²⁷. Con este marco jurídico a nivel nacional será interesante comprobar qué sucede en años posteriores en cada uno de los municipios.

7.2. Nuevos retos y preguntas de investigación

En esta bisagra temporal de las últimas dos o tres décadas, surge como un tema de reflexión la relación entre planificación urbana y planificación de la movilidad. Quizá hace algunas décadas, el nulo o poco diálogo entre ellas no representaba un problema, no se lo cuestionaba. Hoy la existencia de divergencias e independencias entre estas dos planificaciones es vista como un valor negativo, ciertamente, en los actuales momentos es notorio que la crisis de la movilidad tiene como causa estructural las transformaciones urbanas y viceversa. En este sentido, las ciudades interme-

²⁶ Para aclararlo, observemos lo vivido en Ecuador en junio 2015, cuando el Presidente de la República de ese entonces propuso una Ley de Plusvalías que imponía un pago de impuesto por las revalorizaciones de inmuebles producidas por especulación o por inversiones públicas. La conmoción social por esta y por una Ley de Herencias fue tal que obligó al presidente a retirarlas temporalmente.

²⁷ Esta ley fue derogada en el año 2018 por consulta popular.

días que aún no sufren los problemas de movilidad de las grandes metrópolis y que presentan condiciones de proximidad que no tienen tanto que ver con distancias, sino con la escala, pueden servir para la implantación de nuevos modelos.

De ahí la importancia de investigar, analizar y formular propuestas de manera urgente sobre la relación entre urbanismo y movilidad en ciudades intermedias. El tema cobra aún más valor en el momento en el que nos encontramos, en el que la sustentabilidad ambiental, social y económica deja de ser un ideal y pasa a ser una obligatoriedad. Es necesaria una política pública que enlace la movilidad con el espacio público y que comience a priorizar al peatón en sus trazados viales, a diferencia de décadas anteriores en las que la estructura de la ciudad estaba determinada por el trazado vial para los vehículos a motor, y cuyas condiciones de zonificación no permitían plantear estrategias de movilidad no motorizadas.

En el ámbito de la movilidad, la academia posee un reto importante de investigación sobre la incorporación de los viajes potenciales (aquellos que no se realizan), de las variables cualitativas y de todos los desplazamientos. Es decir, aquellos datos que no constan dentro de las encuestas origen-destino, y que son los que en última instancia permitirán una mayor coherencia entre la planificación urbana y la de la movilidad, al acercarse a la realidad del ciudadano desde diferentes frentes. Solo de esa forma se podrá conseguir que los planes y proyectos favorezcan a los habitantes históricamente más vulnerables, es el caso de los ancianos, discapacitados, personas con menores ingresos, y el habitante pobre de las periferias. Todavía no contamos con metodologías probadas, pero empiezan a visualizarse intentos.

Con este trabajo de investigación queda abierto un camino para futuras investigaciones a nivel académico, lo importante es no ver a este proceso de transición entre paradigmas como un problema, sino como un reto. No se trata de encontrar soluciones definitivas porque algo que es solución hoy puede ser problema mañana, pero sí de plantear posibles herramientas que nos lleven a una nueva cultura de la planificación y gestión urbana. Es crucial también que esa cultura de la planificación y gestión urbana se convierta en política pública, porque solo a ese nivel se puede incidir efectivamente en los resultados.

Quedan un sinnúmero de cuestiones por investigar en lo que respecta a las ciudades intermedias, su planificación y su movilidad. ¿Cómo hacer frente a la relación urbano-rural tan estrecha en este tipo de ciudades? ¿Cómo ajustar la normativa a nivel nacional para una mejor articulación de las escalas territoriales? ¿Cómo se refleja la relación público-privada y cómo conciliar intereses, tanto a nivel normativo como estratégico y operativo? ¿Cómo articular la normativa, como herramienta necesaria para hacer ciudad, con la necesidad de flexibilidad para hacer ciudad? ¿Cómo alcanzar verdaderos procesos de participación ciudadana, eficientes, efectivos y proactivos, que apunten a intereses colectivos y no individuales, y que permitan obtener soluciones a largo plazo? ¿Cómo conciliar los tiempos políticos con los tiempos reales de proyección de los planes? ¿Cómo organizar coherentemente los planes a largo plazo y los proyectos a corto plazo para el beneficio de los ciudadanos? Todas estas preguntas se juntan con decenas más que deben ser exploradas, algunas de ellas mencionadas en párrafos anteriores.

Resulta insuficiente que la academia se involucre para dar respuesta a estas inquietudes. Se debe asegurar que los procesos de investigación no queden únicamente en la difusión científica del conocimiento, sino que vayan más allá, hacia una difusión social. Solo de esa forma se podrá permear el conocimiento desde la academia hacia los entes planificadores y gestores, y hacia los ciudadanos, y así se encontraría de forma conjunta posibles herramientas que ayuden a visibilizar en la práctica la inserción de las variables reflexionadas, que en última instancia buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Gran parte de las respuestas a las preguntas con las que nos encontramos planificadores y académicos no van a estar únicamente en los libros, artículos científicos, softwares especializados y datos numéricos; vamos a encontrarlas en la gente, en la información que las personas pueden aportar a través de sus vivencias y sus necesidades cotidianas. Es decir, para estudiar la ciudad hay que llevar la mirada a la investigación participativa: el científico comprende y absorbe ideas del ciudadano.

La academia debería asumir una actitud interdisciplinaria e integradora. Actualmente, al menos en el caso de Cuenca, las universidades son todavía fragmentadas, con una visión atomizada del conocimiento. La ciencia del urbanismo como cátedra y como práctica debe orientarse por una nueva visión. El urbanismo debe convertirse ya en una ciencia sistémica, ciudadana y basada en la complejidad; no pueden estudiarse las temáticas urbanas aisladas; la movilidad no se entiende sin el espacio público, el espacio público no se entiende sin la cohesión social, la cohesión social no se entiende sin la densidad, en fin.

Para terminar, queda por recordar la hipótesis inicial de este trabajo de investigación y verificar que haya sido validada. La hipótesis señalaba que la falta de un enfoque integral de planificación ha provocado que existan diferentes tipos de relaciones entre la planificación y la gestión de la movilidad y el planeamiento urbano. Estas relaciones pueden ser de convergencia, divergencia, dependencia o independencia y, en ocasiones, poseen un carácter más bien casual que programado. Esta dificultad de aplicar enfoques integrales constituye una herencia universal, ya que históricamente la planificación urbana se ha abordado principalmente como la organización física del territorio, sin pasar por el tamiz de otros aspectos sociales. No obstante, los procesos de renovación teórica de las últimas décadas llevan a cuestionar los instrumentos tradicionales de planificación. En este contexto, la relación entre la planificación urbana y la movilidad adquiere un rol protagónico en el camino hacia ciudades más sustentables.

A lo largo de los diferentes capítulos se ha podido evidenciar que efectivamente existen congruencias e incongruencias entre la planificación y gestión urbana y de la movilidad en el caso de estudio; se ha demostrado además que estas dificultades de coordinación no son recientes, sino que son producto de muchos años de aplicación de los principios del urbanismo moderno y de la especialización departamental. Adicionalmente, también se ha dejado en evidencia que estamos en una época de

cambio de paradigma donde las variables que tienen que ver con la sostenibilidad social, ambiental y económica entran en juego de manera determinante, tanto en lo que respecta a la planificación urbana como a la de la movilidad, y, por tanto, en este proceso se torna vital una adecuada relación entre ellos. Esperamos que este libro dé pie a nuevas preguntas y trabajos de investigación que alimenten lo que sabemos y proponemos para nuestras ciudades.



BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- A&V Consultores. (2006). *Estudio de actualización del Plan Operacional del SIT*. Cuenca. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (2009). Recuperado el 4 de marzo de 2014, de <http://www.bcnecologia.net>
- Altamirano, E. (2010). *Aplicación de la "mediación" en lo que a delitos de tránsito se refiere*. Tesis de grado, Universidad Tecnológica de las Américas, Facultad de Derecho, Quito.
- Arbury, J. (2005). *From urban sprawl to compact city. An analysis of urban growth management in Auckland*. Tesis de maestría, Auckland University, Auckland.
- Arias, C. (2013). *Sistemas BRT: La experiencia de Ecuador*. Cuenca.
- Artelia-COTEBA. (2011). *Estudio de definición de la Red Primaria de Transporte de la ciudad de Cuenca y de factibilidad de su primera línea*. Cuenca.
- Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza.
- _____. (2009). *Las dos formas de compartir la calle*. En A. Borthagaray, ¡Ganar la calle!: compartir sin dividir (pp. 18-21). Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Ayuntamiento de Lérida, UNESCO, Ministerio de Asuntos Exteriores de España. (1999). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lérida: UNESCO.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Cuenca ciudad sostenible, plan de acción*.
- Banco Mundial. (s.f.). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Recuperado el 2 de febrero de 2014, de <http://datos.bancomundial.org/region/WLD>
- Barrera, J., Cabrera, L., Guerrero, L., Lazo, H., & Pérez, I. (2008). *Cuenca urbana: análisis del proceso de evolución urbana de la ciudad de Cuenca*. Tesis de grado de arquitectura, Universidad de Cuenca, Facultad de Arquitectura, Cuenca.
- Blanco, J. (2010). *Notas sobre la relación transporte-territorio: implicancias para la planificación y una propuesta de agenda*. Transporte y territorio, 172-190.
- Borja, J. (2001). *La ciudad del deseo*. En F. Carrión (Ed.), *La ciudad construida*. Urbanismo en América Latina (pp. 391-396). Quito: FLACSO.
- _____. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borsdorf, A. (mayo de 2003). *Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana*. EURE, 29(086), 37-49.
- Buchanan, C. (1973). *El tráfico en las ciudades*. Madrid: Tecnos.
- Busquets, J. (2006). *Cities X Lines*. Actar Coac Assn of Catalan Arc.
- Carpio, J. (1979). *Cuenca: su geografía urbana*. Cuenca: López Monsalve.

- Carrión, F. (1998). *Espacio urbano: hacia la ciudad sustentable*. Seminario Ciudades Sustentables, (pp. 2-37). Cuenca.
- _____. (2001). *Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina*. En F. Carrión (Ed.), *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina* (pp. 7-24). Quito: FLACSO.
- _____. (2010). *Ciudad, memoria y proyecto*. Quito: OLACCHI.
- CEPAL. (1998). *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana*. Italia: CEPAL
- Cervero, R. (1998). *The transit metropolis*. Washington: Island Press.
- Cervero, R., & Golub, A. (2011). *Informal public transport: a global perspective*. En H. Dimitriou, & R. Gakenheimer (Eds.), *Urban transport in the developing world* (pp. 488-518). Cheltenham: Edward Elgar.
- Chauvin, J. P. (2007). *Conflicto y gobierno local. El caso del transporte urbano en Quito*. Quito: Abya-Yala.
- Ciudad de México. (s.f.). ZODES: zonas de desarrollo económico y social. Recuperado el 20 de octubre de 2015, de <https://es.scribd.com/document/230005647/ZODES-Zonas-de-Desarrollo-Economico-y-Social>
- CNC. (2013). *Consejo Nacional de Competencias*. Recuperado el 10 de enero de 2014, de <http://www.competencias.gob.ec/prensa/noticias/33-noticias-ampliadas/16-cuenca-matriculacion-ampliacion>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2010). *Reglamento General de Veedurías Ciudadanas*. Quito.
- Consejo Europeo de Urbanistas. (2003). *Nueva Carta de Atenas 2003*.
- Cordero, M. (2015). *Persiguiendo un campo en movimiento, antropología de la movilidad en la ciudad*. Documento de trabajo para la cátedra de Crítica Etnográfica en el Máster de Antropología Social y Política FLACSO, Buenos Aires.
- Cuervo, L., & Mattar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Cesare, C. (2010). *Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina*. En M. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 162-167). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado*. Documentos de trabajo GEDEUR (8), 3-32.

- Dimitriou, H. (2011). *Transport city development: understanding the fundamentals*. En H. Dimitriou, & R. Gakenheimer (Edits.), *Urban transport in the developing world. A handbook of policy and practice* (pp. 8-39). Cheltenham: Edward Elgar.
- Dimitriou, H. (2012). *Urban transport planning: a developmental approach*. Londres: Routledge.
- Dimitriou, H., & Gakenheimer, R. (2011). *Urban transport in the developing world. A handbook of policy and practice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dupuy, G. (2008). *Urban networks - network urbanism*. Amsterdam: Techne Press.
- _____. (2011). *Towards sustainable transport: the challenge of car dependence* (2da ed.). Esher: John Libbey Eurotext.
- ecuadorencifras. (2010). [www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/azuay.pdf). Recuperado el 2 de 1 de 2014, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/azuay.pdf>
- _____. (2012). www.ecuadorencifras.gob.ec. Recuperado el 2 de 1 de 2014, de www.inec.gob.ec/Ambientales2012dic/Hogares_2012dic.xls
- _____. (s.f.). www.ecuadorencifras.gob.ec. Recuperado el 15 de 12 de 2013, de www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados
- England, R. (2013). *Reforma del impuesto sobre la propiedad y el crecimiento inteligente: conectando algunos de los puntos*. En M. Smolka, & L. Mullahy, *Políticas de suelo urbano. Perspectivas internacionales para América Latina* (pp. 291-296). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Espinosa, L. (2008). *La importancia de Cuenca como centro urbano-regional*. En *Planos e imágenes de Cuenca* (pp. 18-19). Cuenca: Monsalve Moreno.
- ETS. (2012). *Informe final del análisis de la situación actual del sistema de transporte etapa II*. Cuenca.
- Fernández-Maldonado, A. (2015). *Hacia una más efectiva planificación urbana, consideraciones acerca de la situación en Lima Metropolitana*. Conferencia en el III Seminario Internacional RIDEAL, inédito, Universidad Técnica de Deft.
- Ferreira, C. D. (2008). *Comparative accessibility for mobility management: The structural accessibility layer*. Tesis Doctoral, Universidad de Oporto.
- Figueroa, O. (2001). *Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano. Coherencias y contradicciones*. En F. Carrión, *La ciudad construida. Urbanismos en América Latina* (pp. 377-390). Quito: FLACSO.
- _____. (diciembre de 2005). *Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina*. EURE, XXXI (94), 41-53.
- _____. (2008). *El transporte y el desarrollo urbano. Complementos y fracturas*. En L. López, *Presente y futuro de la movilidad urbana: ¿Cómo moverse mejor en las ciudades latinoamericanas?* (pp. 237-253). Caracas: Fundación Ciudad Humana.

- _____ (2013). *Infraestructuras de transporte terrestre, ciudad y movilidad en América Latina*. En IAEN (Ed.), *Infraestructuras urbanas en América Latina: gestión y construcción de servicios y obras públicas*. Quito.
- Gakenheimer, R. (1974). *Prioridades en investigación básica para la planificación del transporte urbano*. Santiago: CIDU.
- _____ (2011). *Land use and transport in rapidly motorizing cities: contexts of controversy*. En H. Dimitriou, & R. Gakenheimer (Edits.), *Urban transport in the developing world. A handbook of policy and practice* (pp. 40-68). Cheltenham: Edward Elgar.
- Gamble, J. (2015). *Visioning a Transit City: Citizen Participation and Transit Planning in Quito, Ecuador*. Tesis doctoral, University of California, Berkeley.
- Gehl, J. (2010). *Cities for people*. Washington: Island Press.
- Gordón, S. (2012). *La movilidad sustentable en Quito: una visión de los más vulnerables*. Quito: Abya-Yala.
- Gutiérrez, A. (2010). *Movilidad, transporte y acceso: una renovación aplicada al ordenamiento territorial*. (U. d. Barcelona, Ed.) *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XIV, num.331 (86).
- Hábitat III. (2015). *Hábitat III*. Recuperado el 30 de octubre de 2015, de <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/Cuenca>
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Serbal.
- Herce, M. (2001). *Instrumentos de transformación del espacio urbano: presencia y operatividad en América Latina*. En F. Carrión (Ed.), *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina* (pp. 233-246). Quito: FLACSO.
- Herce, M. (2009). *Sobre la movilidad en la ciudad*. Barcelona: Editorial Reverté.
- Herce, M., & Magrinyá, F. (2010). *La ingeniería en la evolución urbanística* (2da ed.). Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Hermida, M., Hermida, C., Cabrera, N., & Calle, C. (2015). *La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad: el caso de Cuenca, Ecuador*. EURE (Santiago), 41(124), 25-44.
- Hernández, D., & Witter, R. (2011). *Entre la ingeniería y la antropología: hacia un sistema de indicadores integrado sobre transporte público y movilidad*. *Revista Transporte y Territorio* (4), 29-46.
- Gray, G. & Hoel, L. (1979). En G. Gray, *Public Transportation: Planning, operations and management*. New Jersey: Prentice Hall.

Indovina, F. (2004). *La ciudad difusa*. En A. M. Ramos (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 49-59). Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.

INEC. (5 de junio de 2013). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Obtenido de <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/>
_____. (s.f.). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado el 10 de junio de 2013, de http://www.inec.gob.ec/cpv/?TB_iframe=true&height=450&width=800'%20rel=slbox

Instituto Polis. (2002). Recuperado el 2 de septiembre de 2015, de <http://polis.org.br/publicacoes/el-estatuto-de-la-ciudad-nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-brasil/>

Jacobs, J. (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades* (4ta ed.). Nueva York: Modern Library.

Jaramillo, C. (1982). *Evolución histórica de la ciudad de Cuenca*. *Revista del Instituto Geográfico Militar*, 26, 117-137.
_____. (2008). *Plano de la ciudad de Cuenca*. En I. M. Cuenca, *Planos e imágenes de Cuenca* (pp. 218-219). Cuenca: Monsalve Moreno.

Jirón, P. (2008). *Mobility on the move. Examining urban daily mobility practices in Santiago de Chile*. Tesis doctoral de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, Londres.

Kaufmann, V. (2002). *Re-Thinking Mobility*. Hampshire: Ashgate publishing company.

Kenworthy, J. (2011). *An international comparative perspective on fast-rising motorization and automobile dependence*. En H. Dimitriou, & R. Gakenheimer (Eds.), *Urban transport in the developing world. A handbook of policy and practice* (pp. 71-112). Cheltenham: Edward Elgar.

Lozano, A. (1989). *Los significados urbanos y arquitectónicos en la evolución de la ciudad hispano andina, caso del Ecuador*. Tesis doctoral de arquitectura, Madrid.

Lungo, M. (2010). *Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas*. En M. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas, temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 293-299). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

- Martínez, C. (8 de abril de 2014). 6 ciudades que cambiaron sus autopistas por parques urbanos. *Plataforma Urbana*. Obtenido de <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/04/08/6-ciudades-que-cambiaron-sus-autopistas-por-parques-urbanos/>
- Méndez, R. (2008). *Procesos recientes en regiones metropolitanas: transformaciones económicas y reorganización territorial. Algunas interpretaciones y debates actuales*. Ponencia XI Coloquio Ibérico de Geografía. Alcalá de Henares.
- Ministerio del Medio Ambiente de España. (marzo de 2007). www.ecourbano.es. Recuperado el 31 de enero de 2013, de <http://www.ecourbano.es/imag/libroverde2.pdf>
- Miralles-Guasch, C. (2002). *Ciudad y transporte. El binomio imperfecto*. Barcelona: Ariel.
- _____. (31 de agosto de 2011). *Dinámicas metropolitanas y tiempos de la movilidad. La región metropolitana de Barcelona, como ejemplo*. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 125-145. Recuperado el 15 de septiembre de 2015, de <http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/36429>
- Moncada, J. (1983). *La economía ecuatoriana de los sesenta a los ochenta*. En Nueva historia del Ecuador. Quito: Grijalbo.
- Morales, C. (2010). *Impuestos a la propiedad*. En M. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 157-161). Lincoln Institute of Land Policy.
- Moreno, M. (2008). *La cartografía de Cuenca y la propuesta para el Plan de Ordenamiento Territorial 2007*. En I. M. Cuenca, *Planos e imágenes de Cuenca* (pp. 252-258). Cuenca: Monsalve Moreno.
- Movere - Emov EP. (2013). *Estudio para la elaboración del plan de ciclovías urbanas y proyecto definitivo para la fase piloto y del estudio para el sistema de transporte público en bicicleta de la ciudad de Cuenca*. Cuenca.
- Municipio de Cuenca. (1971). *Ordenanza del Plan Director de Desarrollo Urbano*. Cuenca.
- _____. (1983). *Ordenanza para el Control y Administración del Centro Histórico de la Ciudad de Cuenca*. Cuenca.
- _____. (1998). *Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano*. Cuenca: Municipio de Cuenca.
- _____. (2000). *Ordenanza que Regula la Planificación y Ejecución de Proyectos Habitacionales de Interés Social en la Modalidad de Urbanización y Viviendas Progresivas*. Cuenca.

- _____ (2003). *Reforma, actualización, complementación y codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano*. Cuenca: Municipio de Cuenca.
- _____ (2004). *Plan Estratégico de Cuenca*. Cuenca: Gráficas Hernández.
- _____ (2009). *Plan de Ordenamiento de la Ciudad de Cuenca (no aprobado)*. Cuenca.
- _____ (2009). *Planos e imágenes de Cuenca*. Cuenca: Monsalve Moreno.
- _____ (2010). *Ordenanza para la Gestión y Conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del Cantón Cuenca*. Cuenca.
- _____ (2011). *Plan Especial del Centro Histórico de Cuenca (no aprobado)*. Cuenca.
- _____ (5 de enero de 2012). *Municipio de Cuenca*. Recuperado el 11 de junio de 2013, de http://www.cuenca.gov.ec/?q=vista_ordenanzas&keys=plan+de+desarrollo
- _____ (9 de enero de 2015). *Municipio de Cuenca*. Recuperado el 10 de septiembre de 2015, de <http://www.cuenca.gob.ec/?q=content/%C2%BFc%C3%B3mo-se-mueven-los-cuencanos>
- _____ (s.f.). *www.cuenca.gov.ec*. Recuperado el 11 de junio de 2013, de <http://www.cuenca.gov.ec/?q=node/583>
- Municipio de Quito. (2009). *Plan Maestro de Movilidad de Quito 2009-2025*.
- Muñiz, I., Calatayud, D., & García, M. (s.f.). *Sprawl. Causas y efectos de la dispersión urbana*. En F. Indovina, *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (pp. 307-347). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Neuman, M. (2005). *The compact city fallacy*. *Journal of Planning Education and Research*, 25, 11-26.
- ONU-HÁBITAT. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. Recife: ONU-HÁBITAT.
- _____ (2013). *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: orientaciones para políticas*. Oxon: Routledge. Obtenido de ISBN: 978-92-1-132585-0
- _____ (2013). *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos 2013*. Nueva York: Routledge.

- Osorio, P. (2013). *Las condiciones de vida de los hogares urbanos del Ecuador: una aproximación desde la urbanización y las necesidades humanas*. Tesis de maestría en Estudios urbanos, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, México.
- PADECO. (1999). *Plan para un sistema de tráfico sustentable para una ciudad piloto, Cuenca-Ecuador*. Cuenca.
- Pauta, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Monsalve Moreno.
- Poblete, J., & Salinas, T. (2014). *Hacia una nueva política urbana para Chile (Vol. 2)*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- República de Brasil. (2001). *Estatuto de la Ciudad*. Brasília.
- República del Ecuador. (1971). *Ley de Régimen Municipal*.
- _____ (1982). *Ley de Régimen Municipal*.
- _____ (1996). *Ley de Tránsito y Transporte Terrestre*.
- _____ (1997). *Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social*.
- _____ (2008). *Constitución del Ecuador*.
- _____ (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir*.
- _____ (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*.
- _____ (2010). *Ley Orgánica de Servicio Público*.
- Sabatini, F. (1998). *Direcciones para el futuro*. En R. Jordán, & D. Simoni, *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana* (pp. 130-210). CEPAL.
- Sánchez, M. (1992). *Modelo ortogonal cuadrangular en el crecimiento de Cuenca*. Tesis de arquitectura, Universidad de Cuenca, Facultad de Arquitectura, Cuenca.
- Sandroni, P. (2010). *CEPAC: Certificates of Additional Construction Potential, a new financial instrument of value capture in Sao Paulo*. En G. Ingram, & Y.-H. Hong (Edits.), *Municipal Revenues and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- SENPLADES. (2015). *Recuperado el 4 de septiembre de 2015, de <http://www.planificacion.gob.ec/>*

- Solá-Morales, M. (1995). *Cuatro líneas, tres artículos, siete ideas: las formas de la proyección urbanística. Lección inaugural del máster de proyectación urbanística en la Universidad Politécnica de Cataluña.*
- Solano, A. (2010). *Efectividad de las contravenciones de la Ley Orgánica de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial y su juzgamiento. Tesis de grado, Universidad de Cuenca, Facultad de Derecho, Cuenca.*
- Torres, R. (2010). *Estudio de demanda de transporte comercial para Cuenca. Cuenca.*
- Ubiratán, C. (Diciembre de 2013). *Proceso de desarrollo del transporte público en Curitiba/Brasil y su proyección al futuro. Cuenca.*
- Vallicelli, L. (2013). *Proceso de planeamiento urbano, uso de suelo y transporte. Conferencia dentro del 1er seminario de tránsito y transporte terrestre, Cuenca.*
- Vasconcelos, E. (2014). *Políticas de transporte no Brasil. Sao Paulo: Manole.*
- Verdaguer, C. (2011). *Archivo digital de la Universidad Politécnica de Madrid. Recuperado el 17 de enero de 2013, de http://oa.upm.es/5844/1/1_CG2020_ProgramaCiudades_VERDAGUER_Modelosdedesarro.pdf*
- Vergara, A., & de las Rivas, J. (2004). *Territorios inteligentes, nuevos horizontes del urbanismo. Madrid: Fundación Metrópoli.*
- Vergara, J. (2 de junio de 2011). *Tácticas urbanas 2. Plataforma urbana. Obtenido de <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/06/02/tacticas-urbanas-2/#more-27215>.*
- Vicuña, M. (2 de septiembre de 2015). *Planificación urbana local, crecimiento urbano y calidad de vida. Conferencia en III Seminario Internacional RIDEAL, inédita, Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile.*
- Weiner, E. (1979). *Evolution of Urban Transportation Planning. En G. Gray, Public Transportation: Planning, Operations and Management (pp. 300-323). New Jersey: Prentice Hall. World Commission on Environment and Development. (1987). Earth Summit. Recuperado el 15 de abril de 2013, de <http://www.earthsummit2012.org/about-us/historical-documents/92-our-common-future>*
- Yin, R. (2009). *Case study research, design and methods. Washington: SAGE.*
- Zegras, C. (2011). *Mainstreaming sustainable urban transport: putting the pieces together. En Urban transport in the developing world. A handbook of policy and practice (pp. 548-588). Cheltenham: Edward Elgar.*

LA CIUDAD NO SE MUEVE SOLA

Carla Hermida



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY
50 AÑOS

Casa
Editora

ISBN: 978-9942-778-23-9



9 789942 778239