DEPARTAMENTO DE POSGRADOS

“Maestría en Tránsito, Transporte y Seguridad Vial”

I Versión

Diagnóstico, análisis y propuesta para el modelo institucional y administrativo de la operación y gestión del sistema de transporte público urbano actual en la ciudad de Cuenca.

Trabajo de graduación previo a la obtención del título de Magister en “Tránsito, Transporte y Seguridad Vial”

AUTOR: Ing. Darío Xavier Bermeo Villacís.

DIRECTOR: Ing. Jairo Fabián Ortega Ortega

Cuenca- Ecuador

2017

DEDICATORIA

A Dios, y a la vida que me ha dado tanto.

AGRADECIMIENTO

A todas y cada una de las personas que han contribuido para la elaboración de este documento, de manera especial al Ing. Jairo Ortega y a Carolina.

RESUMEN

En la presente investigación se partió de una revisión del marco legal tanto institucional como administrativo del transporte público a nivel nacional y local, se realizó un diagnóstico a la situación del modelo administrativo e institucional de transporte público en la ciudad de Cuenca, y partiendo de las experiencias en las ciudades de Madrid, Medellín y Porto Alegre, se presentó una propuesta aplicable a la condición actual de la ciudad. Se concluyó al final sobre la posibilidad de implantación de un nuevo modelo administrativo e institucional para la operación y gestión del transporte público en la ciudad de Cuenca.

PALABRAS CLAVES: Transporte público, modelo, institucional, administrativo, movilidad, inclusivo.

ABSTRACT

This research started with a review of the public transport institutional and administrative legal framework at national and local levels. Then, a diagnosis of the administrative and institutional model of public transport in the city of Cuenca was made. Based on the experiences in the cities of Madrid, Medellin and Porto Alegre, a proposal applicable to the current condition of the city was presented. Finally, the study concluded with the possibility of implementing a new administrative and institutional model for the operation and management of public transport in the city of Cuenca.

KEYWORDS: public transport, model, institutional, administrative, mobility, inclusive.

Translated by
Lic. Lourdes Crespo

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN 1

PROBLEMÁTICA 2

OBJETIVO GENERAL 2

OBJETIVOS ESPECÍFICOS 2

CAPÍTULO 1. 4

MODELO INSTITUCIONAL 4

1.1 Marco legal vigente. 4

1.1.1 Marco legal a nivel cantonal. 6

1.1.2 Creación de la empresa pública de movilidad, tránsito y transporte de Cuenca EMOV EP. 7

1.1.3 Dirección municipal de tránsito (DMT), su misión, atribuciones, responsabilidades y servicios. 9

1.2 Diagnóstico del modelo institucional actual. 10

1.2.1 Situación institucional a nivel nacional 10

1.2.2 Situación institucional a nivel cantonal. 13

1.2.3 Diagnóstico institucional local 15

CAPÍTULO 2. 19

MODELO ADMINISTRATIVO. 19

2.1 Marco administrativo. 19

2.1.1 Antecedentes. 19

2.2 Marco legal administrativo 20

2.3 Diagnóstico del modelo administrativo local. 25

CAPÍTULO 3. 36

PROPUESTA DE UN MODELO ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE LA CIUDAD DE CUENCA. 36

3.1 Revisión de modelos administrativos e institucionales de transporte público. 36

3.1.1 Caso Madrid 36

3.1.2 Caso Medellín. 40

3.1.3 Caso Porto Alegre. 44

3.2. Propuesta de un modelo administrativo e institucional para el transporte público en la ciudad de Cuenca. 50

CONCLUSIONES 57

RECOMENDACIONES 58

Bibliografía 59

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Orgánico funcional EMOV EP. 8
Figura 2. Orgánico funcional del MTOP 11
Figura 3. Orgánico Funcional ANT 13
Figura 4. Estructura Organizacional del GAD Cuenca 15
Figura 5. Fotografías de antigua flota de servicio de transporte en la ciudad de Cuenca 19
Figura 6. Procedimiento para la obtención del informe previo, favorable para la constitución jurídica..... 22
Figura 7. Procedimiento para la obtención de nuevos títulos habilitantes 23
Figura 8. Procedimiento para la renovación de títulos habilitantes 24
Figura 9. Estructura de la red vial Cantón Cuenca. 32
Figura 10. Zona de demanda de transporte público. 34
Figura 11. Marco Institucional del Consorcio Regional de Transportes de Madrid. 37
Figura 12. Organigrama administrativo del Consorcio Regional de Transportes de Madrid.. 39
Figura 13. Organización empresarial del transporte municipal y metropolitano de Medellín. 41
Figura 14. Organigrama de la Secretaría de Movilidad de Medellín. 42
Figura 15. Nuevos buses ecológicos para el transporte público en Medellín. 44
Figura 16. Estado de Río Grande Do Sul. 45
Figura 17. Distribución por modo de transporte 46
Figura 18. Estructura institucional de los sistemas de transporte público en la Región Metropolitana de Porto Alegre. 46
Figura 19. Organización de la Secretaría Municipal de Transporte. 47
Figura 20. Organigrama de Empresa Pública de Transportes y Circulación. 48
Figura 21. Organigrama Unidad de Transporte GAD Cuenca Propuesta. 53

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cuadro comparativo competencias DMT-EMOV EP..... 17
Tabla 2. Entrevista al Gerente de Gestión Técnica de Movilidad EMOV EP. 26
Tabla 3. Entrevista al Presidente de la Cámara de Transportes de Cuenca. 29
Tabla 4. Tabla inversión anual de personal Unidad de Transporte..... 55

Darío Xavier Bermeo Villacís.

"Trabajo de Graduación".

Jairo Fabián Ortega Ortega.

Mayo, 2017

DIAGNÓSTICO, ANÁLISIS Y PROPUESTA PARA EL MODELO INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LA OPERACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO ACTUAL EN LA CIUDAD DE CUENCA.

INTRODUCCIÓN

Según el Plan de Movilidad y Espacios Públicos de Cuenca 2015 se tiene registrado que el inicio del transporte urbano en la ciudad de Cuenca y el nacimiento del primer gremio de choferes profesionales se da aproximadamente en el año de 1945, donde la operadora de bus urbano más antigua fue la denominada Empresa 12 de Abril, la misma que comenzó su servicio en el año de 1958 con apenas 26 socios. Luego en el año de 1960 se crea la Empresa Tomebamba con un reducido grupo de socios que se deslindan de la empresa 12 de Abril y cuentan en su inicio con 10 buses; de allí se fueron sumando nuevas empresas al servicio de transporte público de la ciudad como por ejemplo en 1985 la empresa Turismo Baños, en 1988 la compañía 10 de Agosto y 1991 la compañía Supertaxis Ricaurte S.A. y Uncovía Ltda; dichas empresas de transporte público delineaban las rutas de servicio de acuerdo a su criterio o apreciación de la demanda, y consideraban a estas rutas que operaban como de su propiedad.

En el año de 1999, con base en el gran crecimiento poblacional y de vehículos en la ciudad se crea por parte de la administración municipal de ese entonces la llamada Unidad Municipal de Tránsito buscando realizar un cambio radical al marco normativo y técnico de la transportación urbana, además se plantea a largo plazo un plan para el sistema de tráfico sustentable para la ciudad que se lo llamó PADECO. (GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA, 2015).

Ya en el año 2000, con la restructuración del transporte público y la implementación de la caja común, las compañías de transporte modifican su estructura administrativa, llevando consigo la creación de la Cámara de transporte y posteriormente el Sistema Integrado de Recaudo o SIR Cuenca, en el año 2009 se crea la Secretaría de Movilidad y la Unidad Municipal de Tránsito pasa a ser la Dirección Municipal de Tránsito, organismo que será el encargado de realizar la planificación del tránsito y transporte de la ciudad; en el año 2010 se

crea la empresa de movilidad denominada con las siglas de EMOV EP que será el ente ejecutor de las normativas y planificaciones. Si bien estos cambios han sido beneficiosos para mejorar el modelo institucional y administrativo de la operación y gestión del Sistema de Transporte Público Urbano de la ciudad de Cuenca, este no ha sido implementado en su totalidad dificultado la planificación por el ente municipal.

A continuación se realizará un diagnóstico del estado actual del modelo de gestión implementado en el sistema de transporte público urbano de la ciudad desde el ámbito Administrativo e Institucional, se desarrollará un análisis de la situación actual del modelo implementado para posteriormente y con base en los criterios obtenidos de los puntos anteriormente citados, proponer un modelo de gestión que responda a las necesidades actuales y futuras que debe enfrentar la ciudad en el tema del transporte público urbano.

PROBLEMÁTICA

Desde sus inicios el transporte público en la ciudad de Cuenca fue otorgado tanto en su planificación como operación a los transportistas, pero desde el año de 1999 la Administración Municipal trata de introducir un modelo de gestión del Sistema de Transporte Público Urbano que regule y norme la operación, esto trajo consigo la creación de organismos como la Cámara de Transportistas que engloba a los operadores de trasporte, la Dirección Municipal de Tránsito y la Empresa de Movilidad EMOV EP. Desde este punto de vista la Municipalidad se encarga de la planificación de rutas, la dotación de señalización horizontal y vertical, la mejora de las vías por donde transitan las operadoras de transporte sin tener participación dentro de la operación del transporte público, es decir realiza inversión para que la operación se la realice de la mejor manera. En tal sentido se hace necesario realizar un diagnóstico del actual modelo institucional y administrativo del modelo implementado, para con base en un análisis, realizar una propuesta que englobe de una manera más coherente a los entes involucrados en este servicio brindado a la colectividad.

OBJETIVO GENERAL

Determinar un modelo institucional y administrativo más apropiado para la operación del Transporte Público Urbano de la ciudad de Cuenca.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Revisar el marco legal vigente.

- Diagnosticar y analizar el modelo institucional del transporte público urbano de la ciudad de Cuenca.
- Diagnosticar el modelo administrativo del sistema de transporte público urbano.
- Proponer un modelo administrativo e institucional para la operación y gestión del sistema de transporte público urbano de la ciudad de Cuenca.

CAPÍTULO 1.

MODELO INSTITUCIONAL

1.1 Marco legal vigente.

A nivel nacional, el transporte vehicular terrestre de pasajeros está regulado y normado por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la misma que fue expedida por la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, y que consignó esta ley en el Registro Oficial Suplemento No.415 del 29 de marzo de 2011. Esta ley se asocia al numeral 13 del Art.147 de la Constitución de la República del Ecuador expedida en el año 2008 que menciona como atribuciones de la Presidenta o del Presidente de la República lo siguiente:

"13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convenga a la buena marcha de la administración". (ASAMBLEA CONSTITUYENTE H. , 2008).

A continuación se describen los artículos relevantes vinculados al sector del transporte público contenidos en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial expedidos en el año 2008:

Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con el fin de proteger a las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro por la red vial del territorio ecuatoriano, y a las personas y lugares expuestos a las contingencias de dicho desplazamiento, contribuyendo al desarrollo socio-económico del país en aras de lograr el bienestar general de los ciudadanos.

Art. 3.- El Estado garantizará que la prestación del servicio de transporte público se ajuste a los principios de seguridad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con tarifas socialmente justas.

Art. 5.- (Sustituido por el Art. 1 de la Ley s/n, R.O. 415-S, 29-III-2011).- El Estado controlará y exigirá la capacitación integral, permanente, la formación y tecnificación a conductoras y conductores profesionales y no profesionales y el estricto cumplimiento del aseguramiento social.

Art. 55.- El transporte público se considera un servicio estratégico, así como la infraestructura y equipamiento auxiliar que se utilizan en la prestación del servicio. Las rutas y

frecuencias a nivel nacional son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante contratos de operación.

Art. 72.- Son títulos habilitantes de transporte terrestre los contratos de operación, permisos de operación y autorizaciones, los cuales se otorgarán a las personas jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera y que cumplan con los requisitos exigidos en la Ley y los reglamentos.

Esta Ley establece en su artículo 13 como órganos del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial al Ministerio del sector, que para el caso es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y sus órganos descentralizados, y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales y sus órganos descentralizados.

En el CAPÍTULO I, DEL MINISTERIO DEL SECTOR DEL TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE, artículo 15, destaca que:

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas "será el responsable de la rectoría general del sistema nacional de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), expedirá el Plan Nacional de Movilidad y Logística del transporte y supervisará y evaluará su implementación y ejecución" (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2008).

En el CAPÍTULO II, DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, artículo 16 menciona que:

La Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte terrestre, Tránsito y Seguridad Vial "es el ente encargado de la regulación, planificación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el territorio nacional, en el ámbito de sus competencias, con sujeción a las políticas emanadas del Ministerio del Sector; así como del control del tránsito en las vías de la red estatal-troncales nacionales, en coordinación con los GAD'S". (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2008).

En el CAPÍTULO IV DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES, MUNICIPALES Y METROPOLITANOS, manifiesta que los GADs Regionales, Metropolitanos y Municipales "tendrán las atribuciones de conformidad a la Ley y a las ordenanzas que expidan para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte, dentro de su jurisdicción, observando las disposiciones de carácter nacional emanadas desde la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre,

Tránsito y Seguridad Vial; y, deberán informar sobre las regulaciones locales que en materia de control del tránsito y la seguridad vial se vayan a aplicar". (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2008).

1.1.1 Marco legal a nivel cantonal.

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 264, numeral 6, otorga la competencia exclusiva para que los Gobiernos Autónomos Municipalidades del país, dentro de su jurisdicción, asuman la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en su Art. 55, literales b) y f), describe a los Gobiernos Autónomos Municipales las competencias exclusivas para que ejerzan el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón además de la tarea de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal.

En el COOTAD, CAPÍTULO IV en lo referente al Ejercicio de las Competencias Constitucionales, en su Art. 130 señala que para la planificación, regulación y control del tránsito y transporte los gobiernos autónomos descentralizados municipales "definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código", (MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS, 2011); además que en el Art.57 del mismo Código en lo concerniente a las Atribuciones del Concejo Municipal, en el numeral a), establece la "facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones". (MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS, 2011).

El Consejo Nacional de Competencias, transfirió las competencias para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca el 26 de abril del 2012, mediante la expedición de la resolución NO.006-CNC-2012, misma que fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 712 del 29 de mayo de 2012. En dicha resolución para que los GADs puedan ejercer sus competencias se los clasifica en tres categorías A, B, C; correspondiéndole al GAD Cuenca mediante lo especificado en el artículo 4 la categoría A. (CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, 2012).

Se hace imperativo la consolidación de los entes tanto planificadores como ejecutores del Transporte Terrestre, Tránsito y seguridad vial en el cantón, los mismos que desde su creación han ido buscando enmarcarse en las tareas transferidas por el ente rector a los Gobiernos seccionales. En el cantón Cuenca se cuenta al momento con la empresa pública de movilidad (EMOV EP) y la dirección municipal de tránsito (DMT).

1.1.2 Creación de la empresa pública de movilidad, tránsito y transporte de Cuenca EMOV EP.

Dentro de las competencias que otorga la Constitución de la República a los Gobiernos Autónomos Municipales para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público, el Ilustre Consejo Cantonal de Cuenca expide con fecha 09 de Abril de 2010 la Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV-EP, teniendo como objeto según indica en el Artículo 2 " organizar, administrar, regular y controlar las actividades de gestión, ejecución y operación de los servicios relacionados con la movilidad, tránsito y transporte terrestre en el cantón Cuenca, propendiendo al mejoramiento y ampliación de los servicios públicos y de sus sistemas, buscando aportar soluciones convenientes, desde el punto de vista social, técnico, ambiental, económico y financiero". (GAD CUENCA, 2010).

Dentro de las atribuciones que se le confiere a la Empresa de Movilidad EMOV EP y que se detallan en el artículo 3 de la citada ordenanza están:

b) Organizar, administrar y regular el Sistema Integrado de Transporte SIT, el Sistema de Recaudo SIR y, el Sistema de Ayuda a la Explotación SAE.

c) Organizar, administrar y operar las líneas, paradas y terminales, así como los sitios de estacionamiento de las unidades de transporte público de pasajeros y de carga.

e) Diseñar y ejecutar, de acuerdo a las políticas municipales, los planes, programas y proyectos de movilidad alternativa.

i) Ejecutar la matriculación vehicular, de conformidad con la ley y realizar la ejecución de la Revisión Técnica Vehicular y el monitoreo de la calidad del aire dentro del cantón Cuenca, de conformidad con las políticas y ordenanzas expedidas por el Ilustre Municipio de Cuenca y en coordinación con la Comisión de Gestión ambiental (CGA).

Además en el artículo 4 de la ordenanza se indica que para el cumplimiento de los fines y metas propuestas, la EMOV EP desarrollará entre otros aspectos:

El estudio y ejecución de proyectos en el área de movilidad, tránsito y transporte. (GAD CUENCA, 2010).

Cabe mencionar que para el funcionamiento de la empresa, se ha creado un Orgánico Funcional que al momento es aplicado para el funcionamiento, el mismo que es regido por un Directorio y administrado por una Gerencia General.

Esto está determinado en Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV-EP, en el TÍTULO II correspondiente al Gobierno y Administración de la Empresa, dicho orgánico funcional se detalla a continuación:

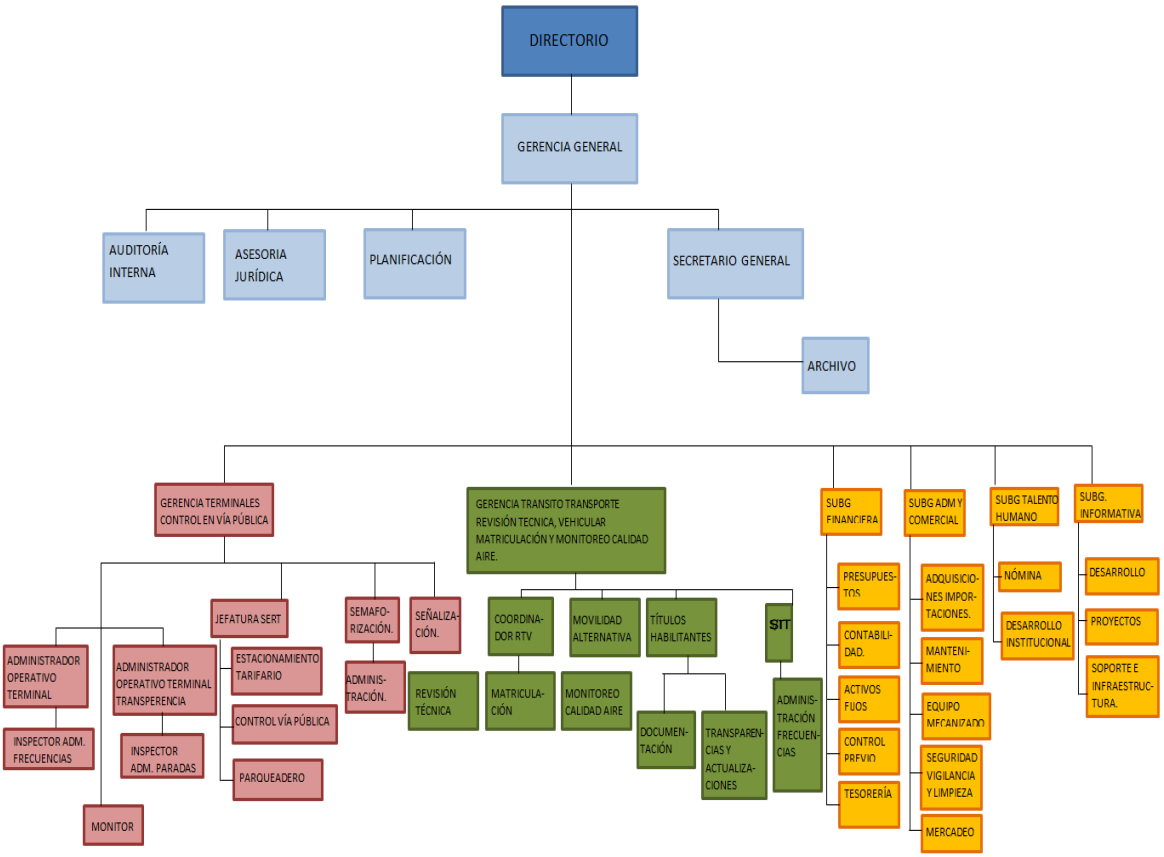

Figura 1. Orgánico funcional EMOV EP.

Fuente: EMOV EP

1.1.3 Dirección municipal de tránsito (DMT), su misión, atribuciones, responsabilidades y servicios.

Dentro del esquema organizacional con que cuenta el GAD municipal de Cuenca, está la Dirección de Tránsito Municipal (DMT) creada en el año 2009, la misma que nace en el año de 1999 y que en su inicio fue denominada como la Unidad Municipal de Tránsito, teniendo como misión el establecer, definir y aplicar las políticas, estrategias de administración, ejecución y control del sistema de movilidad de la ciudad y del cantón Cuenca, además el de enmarcarse en el denominado plan de movilidad y en las políticas y decisiones que se surjan del Concejo Municipal y sus instancias municipales dentro de sus competentes. (GAD Cuenca, 2016). Esta dirección está representada por el Director (a) de Tránsito.

Dentro de las atribuciones y responsabilidades con que cuenta la Dirección Municipal de tránsito, las mismas que han sido expuestas en la página web (GAD Cuenca, 2016), constan:

- El aplicar las políticas que estén establecidas en el plan de movilidad a través de la ejecución de planes, programas y proyectos de racionalización, operación y optimización de los servicios de transporte y tránsito en la ciudad y el cantón Cuenca.
- Realizar estudios, planificar e implementar servicios para el sistema de movilidad y transporte de la ciudad y el cantón Cuenca.
- Organizar, dirigir y coordinar con otras instituciones relacionadas con el transporte, programas de sensibilización, inducción y capacitación a los responsables de las operadoras de transporte, conductores y asistentes de conductores.
- Establecer y mantener actualizado el registro y base de datos estadísticos de los sistemas de transporte y tránsito de la ciudad y el cantón.
- Vigilar y evaluar el sistema de transporte público en todas sus modalidades, el uso de las vías, el equipamiento urbano relativo al trasporte en todos sus componentes en coordinación con otras instituciones y dependencias del sector público, vinculadas o relacionadas con el transporte.
- Ejecutar los planes y proyectos de movilidad de la ciudad.
- Apoyar a la ejecución de las sanciones que correspondan por las diferentes infracciones a las ordenanzas, reglamentos y resoluciones relativas a los sistemas de transporte y tránsito dentro del sistema de transporte.
- Organizar, regular, administrar y fiscalizar a nivel operacional de todas las actividades relacionadas con los sistemas de transporte y tránsito dentro de la ciudad.
- Dirigir y coordinar el control de los sistemas de transporte y tránsito, la infraestructura y equipamiento del mismo, cumpliendo las leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos y resoluciones vigentes y las transferidas por el gobierno.

- Planificar, elaborar y ejecutar nuevos proyectos que contribuyan a optimizar los aspectos técnicos, sociales, económicos, financieros y ambientales de los sistemas de transporte y tránsito existentes.
- Vigilar y evaluar la ejecución de los contratos de operación y prestación de servicios relacionados con la movilidad de la ciudad y del cantón.
- Gestionar la cooperación técnica con organismos nacionales e internacionales para el sistema de movilidad de la ciudad y del cantón Cuenca.

Entre los servicios que han sido determinados para la elaboración por parte de la Dirección Municipal de Tránsito y que se mencionan en la página web (GAD Cuenca, 2016), se citan:

- Realización de informes previos para constitución jurídica.
- Realización de informes previos para la obtención/renovación de títulos habilitantes para la operación en todas las modalidades de transporte.
- Realización de estudios de oferta/demanda de transporte público, comercial, cuenta propia.
- Realización de informes de la factibilidad o la no factibilidad de la utilización y/o cierre de vías públicas para la realización de eventos de cualquier índole, deportivos, recreativos, culturales, etc.
- Planificación de la señalización vial del cantón Cuenca.
- Realización de trámites que permite obtener la aprobación de publicidad a ser instalada en unidades de transporte público y otros componentes del SIT.
- Revisión de estudios de movilidad que se solicitan para la implementación de equipamientos residenciales, comerciales, industriales.

1.2 Diagnóstico del modelo institucional actual.

1.2.1 Situación institucional a nivel nacional

Analizado desde el punto de vista institucional, el transporte público a nivel nacional se encuentra sujeto a un esquema vertical de dependencias estatales que se complementan entre sí para lograr el cumplimiento de las diferentes disposiciones que enmarcan la actividad del transporte público a nivel país.

El legislativo está representado por la Asamblea Nacional que es la encargada de discutir y aprobar las leyes y normas que regulan y controlan la actividad del transporte.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) se erige como la entidad rectora del sistema nacional del transporte en todas sus modalidades, siendo éste ministerio quien formula, implementa y evalúa las políticas, regulaciones, planes, programas y proyectos que garantizan una red de transporte seguro y competitivo, buscando así que se minimice el impacto ambiental y se contribuya al desarrollo social y económico de las regiones y del país en general.

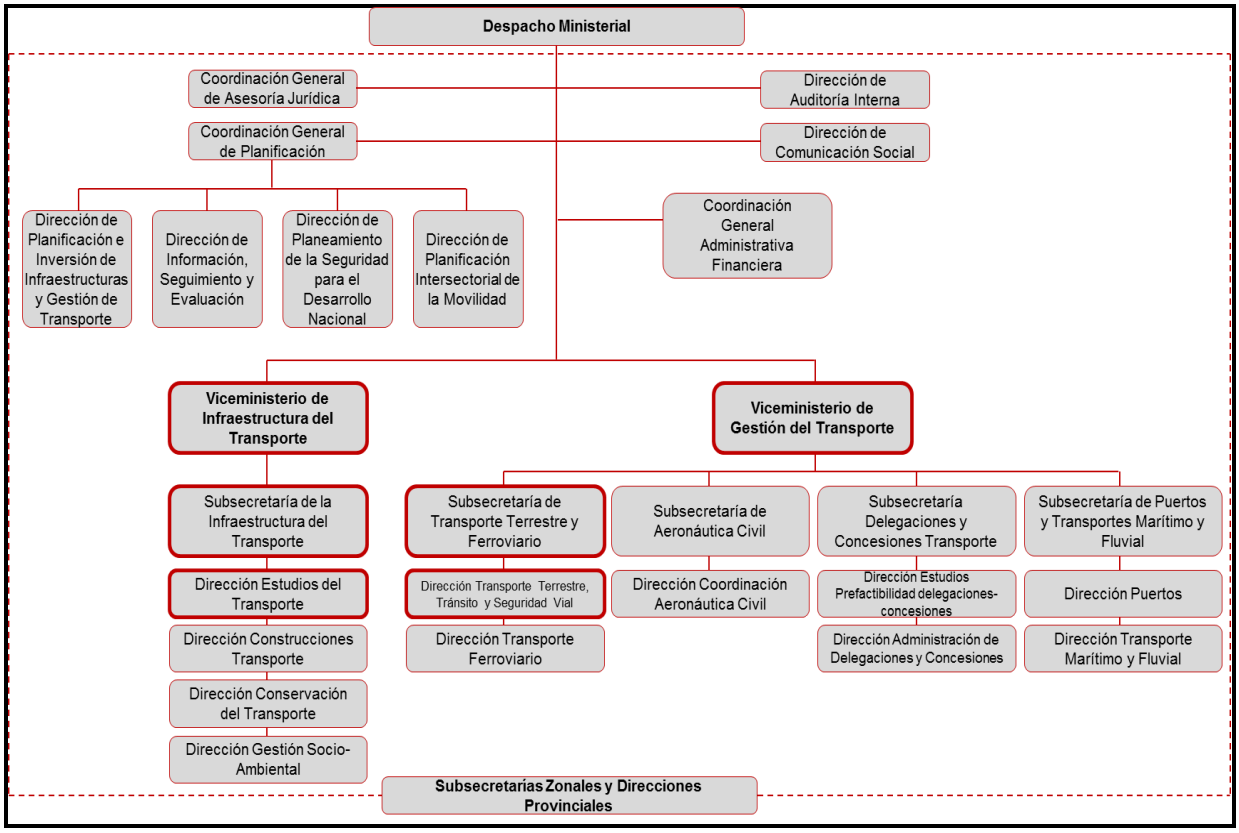

Figura 2. Orgánico funcional del MTOP

Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Dentro del organigrama representado en la figura No 2, está la Subsecretaría de Infraestructura de Transporte que ejecuta los planes, programas y proyectos mediante un adecuado sistema de planificación, desarrollo, control y evaluación de las actividades operativas que realizan las unidades, en aplicación de la normativa técnica específica.

Entre las competencias y objetivos de ésta Subsecretaría, que se destacan en la página web (MINISTERIO DE TRANSPORTES Y OBRAS PÚBLICAS MTOP, 2016), están:

- Disponer la elaboración, actualización, evaluación y ajustes de planes, programas, proyectos y presupuestos anuales y plurianuales de desarrollo, conservación y mejoramiento de la infraestructura del transporte.
- Programar, ejecutar y controlar la inversión y realización de las obras de desarrollo, conservación y mejoramiento de la infraestructura del transporte a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Implementar procedimientos que faciliten el control y monitoreo, evaluación técnica y financiera de los proyectos en ejecución.
- Revisar y aprobar los estudios, especificaciones técnicas, planos y presupuestos de obras a cargo del gobierno central, respecto de la conservación del transporte.

- Dirigir y controlar la conservación de la infraestructura del transporte y coordinar con las autoridades correspondientes el adecuado y oportuno mantenimiento.

La Subsecretaría de Transporte Terrestre y Ferroviario en la página web del MTOP (MINISTERIO DE TRANSPORTES Y OBRAS PÚBLICAS MTOP, 2016), tiene como su principal objetivo contribuir a la integración y el desarrollo socioeconómico del país, mediante:

- Fortalecimiento del transporte terrestre y ferroviario.
- Garantizar el mejoramiento de la movilidad.
- Asegurar el derecho de los ciudadanos a disponer de un sistema de transporte público de pasajeros y carga eficiente, cómoda, confiable, segura, accesible, con tiempos de viaje y costos razonables, económicos y ambientalmente sostenibles.

Las competencias que se describen en la página web del MTOP (MINISTERIO DE TRANSPORTES Y OBRAS PÚBLICAS MTOP, 2016) son:

- Proponer políticas y el marco regulador en materia de transporte terrestre y ferroviario, tránsito y seguridad vial; y controlar su cumplimiento.
- Participar en la elaboración y actualización del plan multimodal de transportes y desarrollo de la infraestructura logística para el Ecuador.
- Proponer la actualización, evaluación y ajustes de los planes, programas, proyectos y presupuestos anuales y plurianuales de desarrollo y mejoramiento de los sistemas de transporte terrestre, transporte ferroviario, tránsito y seguridad vial; asegurando un adecuado nivel de servicio para las personas y carga dentro del territorio nacional e internacional.
- Programar y controlar la inversión y realización de las obras de desarrollo, conservación y mejoramiento de la infraestructura del transporte público terrestre y ferroviario.
- Revisar y aprobar los estudios, especificaciones técnicas, planos y presupuestos de las obras de transporte terrestre, transporte ferroviario, tránsito y seguridad vial.

Según la Ley Orgánica de Transporte terrestre, Tránsito y Seguridad Vial expedida en el año 2008, se establece la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial como la entidad encargada de la regulación, planificación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el territorio ecuatoriano, siendo quien deba garantizar la libre y segura movilidad terrestre, brindando servicios de calidad que satisfagan la demanda ciudadana y promover la preservación del medio ambiente contribuyendo al desarrollo del país, en el ámbito de sus competencias. (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2008).

La Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial tiene como objetivos el incrementar la calidad y cobertura del servicio de transporte terrestre, la calidad del

tránsito en la red vial estatal, la eficiencia operacional, el uso eficiente del presupuesto, y el nivel de seguridad vial. (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2008).

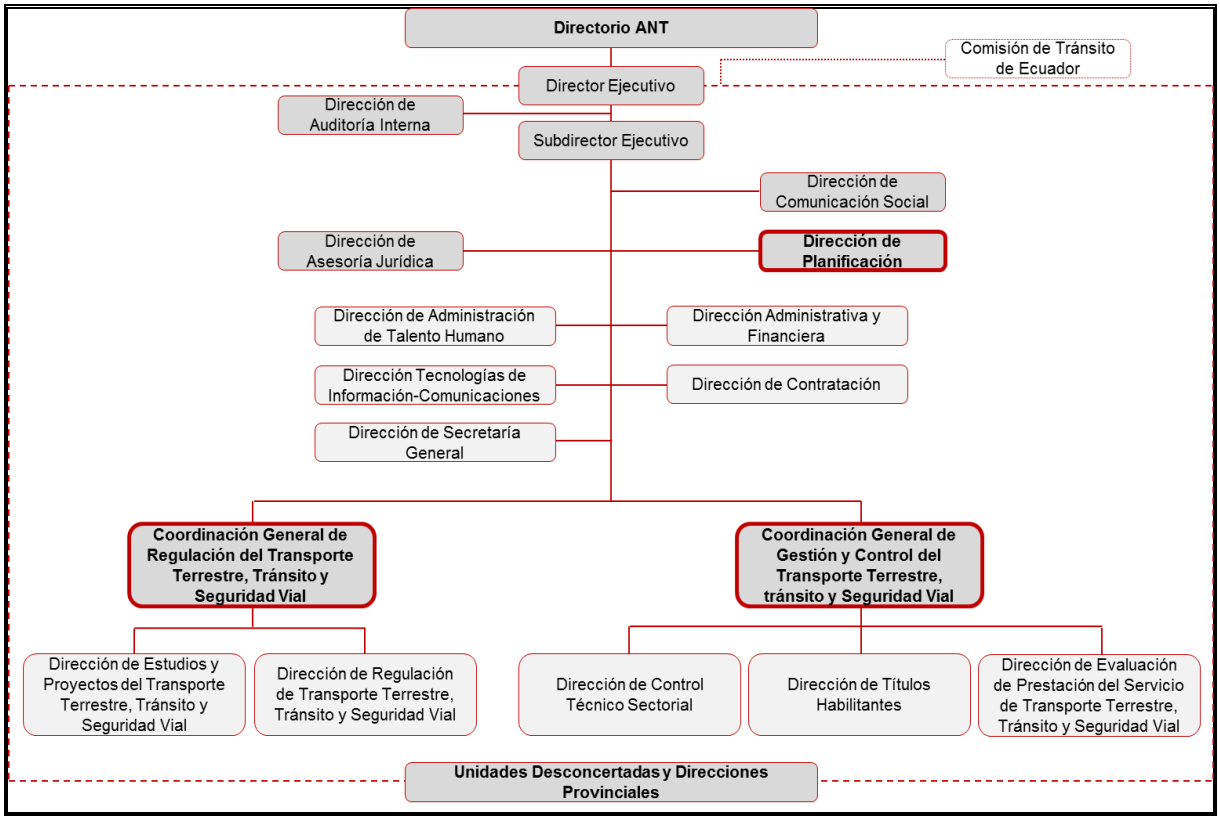

Figura 3. Orgánico Funcional ANT

Fuente: Agencia Nacional de Tránsito, 2013

1.2.2 Situación institucional a nivel cantonal.

El Gobierno autónomo descentralizado del cantón Cuenca cuenta dentro de su estructura organizacional con la Secretaría de Movilidad, Tránsito y Transporte, ente municipal que planifica y coordina la construcción, gestión y ejecución de un modelo de transporte para Cuenca, el mismo que pueda propender a alcanzar una movilidad segura, sostenible, bien estructurada, coherente, ordenada con el entorno.

Esta dependencia está representada por el Secretario (a) de Movilidad, que es designado (a) por el Alcalde de la ciudad y el cargo es de libre remoción.

Dentro de sus atribuciones y responsabilidades que le han sido otorgadas y que constan en la página web del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Cuenca (GAD Cuenca, 2016), están:

- Coordinar la formulación e implementación de políticas públicas que coadyuven a ordenar de una manera coherente el tránsito en el cantón Cuenca, además de asumir las competencias plenas en esta materia.
- Coordinar la gestión y administración de la movilidad en el cantón Cuenca
- Desarrollar las estrategias y líneas de acción que le permitan al GAD municipal del cantón Cuenca la construcción de un modelo de movilidad sostenible a largo plazo y coherente con el crecimiento de la ciudad.
- Coordinar y gestionar la elaboración de proyectos de ordenanzas, reglamentos y más instrumentos legales normativos necesarios para el desarrollo de la movilidad y el tránsito en el cantón.

La Secretaría de Movilidad en su estructura se encuentra conformada por la dirección de movilidad, tránsito y transporte que en sus siglas se le conoce como (DMT), y que es la dependencia administrativa de la secretaría, tiene como sus objetivos fundamentales el de organizar, planificar y regular el tránsito y transporte terrestre en el cantón.

Para la ejecución de la planificación cuenta con la Empresa Municipal de Movilidad (EMOV EP), que tiene personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial.

Dentro de los objetivos citados anteriormente están la organización, administración y operación de los servicios que prestan las terminales de transporte terrestre de la ciudad, de los puestos de estacionamiento vehicular de parqueaderos para particulares en las áreas designadas por el Concejo Cantonal y del control y regulación de las frecuencias asignadas por la Agencia Nacional de Tránsito y del estacionamiento rotativo tarifado en Cuenca.

A continuación se detalla con base en el orgánico funcional del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca la estructura organizacional de la Secretaría de Movilidad:

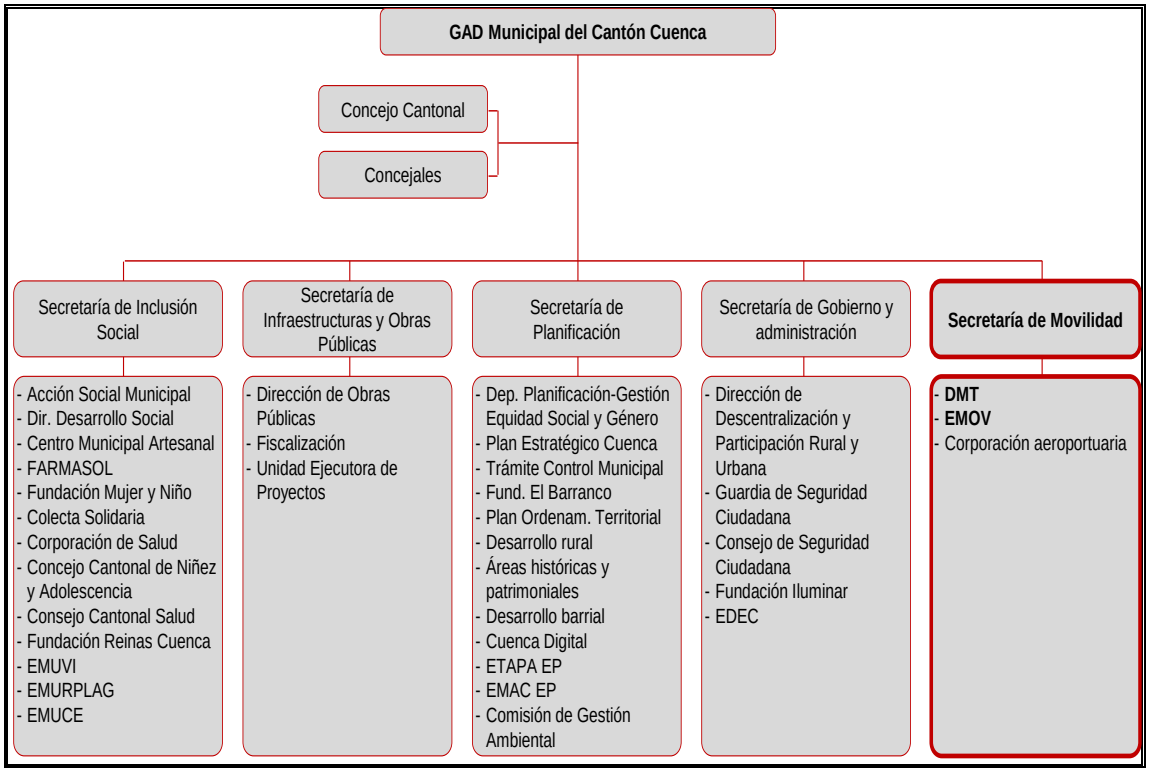

Figura 4. Estructura Organizacional del GAD Cuenca

Fuente: GAD Cuenca.

1.2.3 Diagnóstico institucional local

Mantener una buena institucionalidad constituye un aspecto clave para el desenvolvimiento de los planes y programas de movilidad, además que ayuda a determinar de una manera clara todos los deberes y atribuciones de los involucrados en el tema.

Otro aspecto importante es el marco institucional que rige la movilidad; será acorde a la institucionalidad del país o la región, no debe caer en ambigüedades y proporcionará una estabilidad jurídica. En general en los países donde se cuenta con un marco institucional claro, definido, son aquellos que propenden a un crecimiento y desarrollo acelerado, situación que no ocurre lamentablemente con países donde se presentan instituciones débiles y con falta de estabilidad jurídica en el marco de las competencias.

Uno de los principales problemas que se pueden afrontar por no contar con un marco institucional bien definido es la duplicidad de tareas entre las instituciones, que repercute al final en una descoordinación.

En el caso puntual de la ciudad de Cuenca, al haberse otorgado las competencias de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, como se ha presentado anteriormente en cuanto a la organización de la movilidad de acuerdo al orgánico funcional definido por el GAD, se tiene a la Secretaría de Movilidad como el ente rector de la planificación y operación de la movilidad, el cual será el encargado de coordinar

a las tres entidades creadas para el efecto como son la DMT, La EMOV EP y la Corporación Aeroportuaria.

Sin embargo, se puede apreciar que la ORDENANZA DE CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE MOVILIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CUENCA –EMOV EP, en su Art. 1 señala que cuenta con autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión.

Esto crea una preocupación en el análisis institucional que se realiza, pues al contar con estas atribuciones difícilmente se puede pensar que esta empresa municipal pueda coordinar de una manera acorde con la autoridad encargada de la planificación.

Otro punto importante es que la EMOV EP se rige por un directorio según el Art. 7 de la resolución de creación, y en el Art. 8 se especifica cómo estará conformado el mismo, con el Alcalde o su delegado, un funcionario de la municipalidad que será designado por el Alcalde y que pertenezca al área administrativa relacionada con el objeto social de la empresa, una o un concejal que debe ser designado por el Concejo Cantonal, una o un representante de la ciudadanía, una o un representante de las cámaras de producción del Azuay y de las universidades del cantón, sin embargo no se cuenta con la presencia del Secretario de Movilidad.

Cada institución tiene sus propios objetivos o prioridades difiriendo de los intereses de las otras, por eso es importante definir un marco legal institucional con mucha claridad, que contenga las funciones y cargos definidos y que obviamente no se opongan o sobrepongan entre ellos, de manera que para la toma de decisiones sea un proceso simple y sin conflictos.

De un análisis hecho a las funciones y atribuciones otorgadas tanto a la DMT como a la EMOV EP, se ha realizado una tabla donde se presenta algunas superposiciones de funciones que deben ser corregidas para evitar conflictos en la planificación y ejecución de la movilidad en el cantón, esto puede repercutir en el grado de rapidez con la que una institución reacciona ante un determinado problema.

Cuando una entidad considera que otra puede actuar ante un mismo suceso, puede producirse el caso, que al final ninguno de las dos reaccione de no darse un debido acuerdo.

Tabla 1. Cuadro comparativo competencias DMT-EMOV EP

DIRECCIÓN MUNICIPAL DE TRÁNSITO (DMT)	EMPRESA DE MOVILIDAD (EMOV EP)
ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS	ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS
Realizar estudios, planificar e implementar servicios para el sistema de movilidad y transporte de la ciudad y el cantón Cuenca.	El estudio y ejecución de proyectos en el área de movilidad, tránsito y transporte
Organizar, dirigir y coordinar con otras instituciones relacionadas con el transporte, programas de sensibilización, inducción y capacitación a los responsables de las operadoras de transporte, conductores y asistentes de conductores.	Preparar y ejecutar, en coordinación con los organismos públicos y privados pertinentes, los programas de prevención de accidentes de tránsito y de educación vial en general
Establecer y mantener actualizado el registro y base de datos estadísticos de los sistemas de transporte y tránsito de la ciudad y el cantón.	-Determinar, regular y fiscalizar el parque automotor en las diferentes modalidades del servicio de transporte público y privado en el cantón. -Organizar y mantener el catastro de vehículos que circulan en el cantón, de acuerdo con la Ley.
Ejecutar los planes y proyectos de movilidad de la ciudad.	Diseñar y ejecutar, de acuerdo a las políticas municipales, los planes, programas y proyectos de movilidad alternativa
Organizar, regular, administrar y fiscalizar a nivel operacional de todas las actividades relacionadas con los sistemas de transporte y tránsito dentro de la ciudad.	Organizar, administrar y regular el Sistema Integrado de Transporte – SIT, el Sistema de Recaudo – SIR, y, el Sistema de Ayuda a la Explotación –SAE.

Fuente: Elaboración propia

Es importante anotar que las facultades normativas y la trasferencia de competencias otorgadas a los GAD´s sea acorde a las leyes que rigen a los temas de movilidad, en particular al ser el Ecuador un país soberano, independiente y unitario según lo descrito en el Art. 1 de la Constitución, todas las ordenanzas que son emitidas por el Concejo Cantonal que funge de legislador y fiscalizador no deben contradecir lo

expresado en las leyes expedidas, pues si bien se establece la autonomía de los gobiernos seccionales, el sentido unitario de país es de regir a todos los gobiernos ya sean provinciales, cantonales o parroquiales.

En el análisis efectuado al modelo institucional que rige a la ciudad de Cuenca se observa una inminente interferencia entre las instancias que intervienen en la movilidad; las entidades como la DMT y la EMOV EP se otorgan con base en sus atribuciones la potestad de planificar y ejecutar los temas de movilidad, esto hace que en un tiempo conflictivo en el cual se encuentra la ciudad donde demanda una acción de planificación rápida por las diversas obras que al momento se ejecutan en la urbe, se tenga un sinnúmero de complicaciones que derivan en serios problemas de movilidad y un malestar ciudadano.

CAPÍTULO 2.

MODELO ADMINISTRATIVO.

2.1 Marco administrativo.

2.1.1 Antecedentes.

La ciudad de Cuenca a partir de los años 50 inicia su crecimiento y por ende la implementación de nuevos trazados urbanísticos, por lo que surgen nuevas distancias dando así origen al transporte público.

Según el Plan de Movilidad y Espacios Públicos 2015 (PMEP 2015), en la revista mensual BASES DE UN NUEVO MODELO DE TRANSPORTE PÚBLICO, en su página 4, la primera operadora de transporte urbano fue la empresa llamada 12 de abril, que comenzó su servicio en el año 1958 y que contó con 26 socios. Otras empresas prestarían sus servicios como la empresa Tomebamba en los años 60 con 10 buses, Turismo Baños en el año 1985, en el año 1988 la compañía 10 de agosto, en el año 1991 las compañías Supertaxis Ricaurte S.A Uncovía Ltda.

Figura 5. Fotografías de antigua flota de servicio de transporte en la ciudad de Cuenca

Fuente: Cámara de transportes. Cuenca 1950.

Estas empresas conformadas para dar el servicio de transporte público son de carácter privado, definían las rutas y en muchos casos las asumían como de su exclusividad, o simplemente compartían el servicio con otras empresas.

Se brindaba tres tipos de servicio en el transporte público, el selectivo, ejecutivo y popular; y su diferenciación radicaba en que el servicio selectivo y ejecutivo los usuarios se movilizaban sentados, mientras que en el servicio popular la gente podía movilizarse parada y sentada; otro factor de diferenciación era el horario, en el servicio ejecutivo y selectivo las labores se extendía hasta las 22h00 mientras que para el servicio popular el horario era hasta las 19h00.

Un dato importante que recoge el PMEP en su publicación de 2015 es que la flota de buses cubría 31 rutas urbanas y 19 rutas rurales con 669 unidades, y que más de 50% de las rutas tenían distancias entre

25 y 45 km, además se señala que en el año 2000 se fusionan las siete operadoras de servicio de transporte público para dar paso a lo que hoy conocemos como la Cámara de Transporte Urbano de Cuenca que es la que actualmente se encarga de la operación del servicio.

2.2 Marco legal administrativo

La administración del sistema de transporte público se rige en primera instancia por la LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL (LOTTTSV) creada en el año 2008 y actualizada al año 2014.

En esta ley se establece como el mecanismo legal para la operación del transporte público terrestre los títulos habitantes, que según lo descrito en el Art. 72 de la ley son "los contratos de operación, permisos de operación y autorizaciones, los cuales se otorgarán a las personas jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera y que cumplan con los requisitos exigidos en la Ley y los reglamentos" (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2008).

La ley establece en el Art. 73 que estos títulos serán emitidos por la Agencia Nacional de Tránsito o por los GADs dentro de sus competencias.

En el caso de la ciudad de Cuenca que fue el primer cantón en asumir las competencias del transporte público terrestre, tránsito y seguridad vial, dentro de sus atribuciones que lo determina la ley en su Art.75, tiene la potestad de otorgar los títulos habilitantes según corresponda:

a) Contratos de operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes, para el ámbito intracantonal; y,

b) Permisos de operación para la prestación de los servicios de transporte comercial en todas sus modalidades, a excepción de carga pesada y turismo, para el ámbito intracantonal.

Para la operación del servicio de transporte público, del uso de las rutas, frecuencias y vías públicas, el Art.76 de la LOTTTSV indica que se debe contar con un contrato de operación suscrito entre las partes para otorgar a una persona jurídica la facultad de prestar los servicios indicados según lo detalla la ley. Las personas jurídicas que deseen prestar el servicio de transporte público de personas tienen que cumplir lo que manifiesta el Art. 53 del reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad, en lo concerniente a su constitución como compañías y cooperativas previo informe favorable de ANT además de los requisitos para obtener los títulos habilitantes previstos en los Art. 72, 73 y 74 de dicho reglamento. En base a lo descrito en el Art 76 de Ley de Transporte Terrestre tránsito y Seguridad Vial se hará un breve análisis a los contratos de operación que mantiene el GAD Cuenca con las operadoras de transporte público de personas, este servicio debe estar enmarcado en lo que dicta el Art 40 del reglamento a la LOTTTSV donde se indica que debe responder a condiciones de responsabilidad, universalidad, accesibilidad, comodidad, continuidad, seguridad, calidad, estandarización y medio ambiente.

Los incumplimientos que se puedan producir por parte de las operadoras de transporte público serán sancionadas administrativamente según lo estipulado en la ley, además el control y fiscalización es responsabilidad ya sea de la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) o de los GADs que hayan asumido las competencias.

El Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Cuenca, con base en las atribuciones conferidas para la planificación, regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, emite en febrero del 2013 la ORDENANZA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES DE TRANSPORTE TERRESTRE EN EL CANTÓN CUENCA, otorgando a la Empresa Pública de Movilidad EMOV EP las competencias para la regulación y control del tránsito, transporte y seguridad vial en el cantón.

Esta ordenanza lo que busca es regular el procedimiento para el permiso, la renovación y la revocatoria de los títulos habilitantes. Con base en lo establecido en la ley de transporte terrestre tránsito y seguridad vial (LTTTSV) y su reglamento general, el Concejo Cantonal de Cuenca, a través de su empresa de movilidad EMOV EP otorga los siguientes títulos (ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA, 2013):

a) Contratos de operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes en cualquier tipo en el ámbito intracantonal;

b) Permisos de operación para la prestación de los servicios de transporte comercial, en cualquier tipo en el ámbito intracantonal; y,

c) Autorizaciones para operación de servicio de transporte por cuenta propia, en cualquier tipo, en el ámbito intracantonal.

El otorgamiento de los títulos habilitantes estará supeditado al informe técnico de la Dirección Municipal de Tránsito; además, en el art. 5 de la ordenanza se aclara el procedimiento que se deberá seguir para obtener el informe favorable de constitución de las compañías o cooperativas que quieren prestar el servicio de transporte público planteándose once requisitos que van encaminados a la certificación de los nuevos socios o accionistas, revisando que se encuentren debidamente legalizados y que no tengan impedimentos legales y de otra índole como por ejemplo no pertenezcan a otras compañías o cooperativas de transporte público.

En el Art. 6 de la ordenanza se fijan los procedimientos para la obtención del informe favorable de la constitución jurídica de las compañías o cooperativas por parte de la Gerencia General de la EMOV EP previo al cumplimiento de los requisitos contenidos en la ordenanza en el Art. 5, donde se establecen los tiempos establecidos por cada una de las partes que intervienen. Cabe señalar que los plazos para la revisión y posterior emisión del informe parten desde la presentación de la documentación establecida, y terminarán el instante en que el Gerente General de la EMOV EP se pronuncie de acuerdo a los informes

realizados tanto por los técnicos de la Dirección Municipal de tránsito como la Subgerencia Jurídica de la EMOV.

A continuación, en la figura 6 se observa los procedimientos y los plazos estipulados según la ordenanza municipal

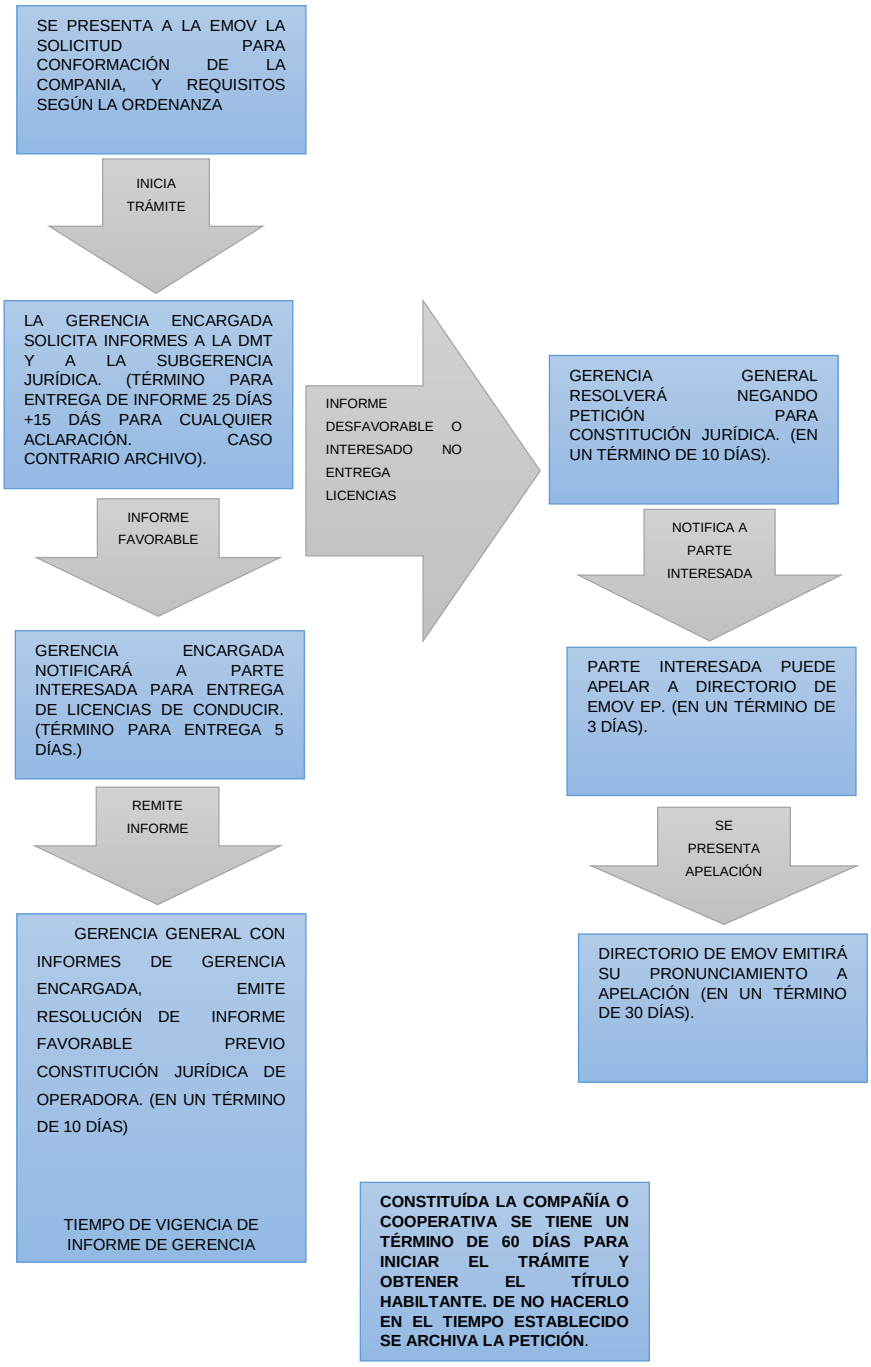

Figura 6. Procedimiento para la obtención del informe previo, favorable para la constitución jurídica

Fuente: Elaboración propia

Para la obtención de nuevos títulos habilitantes en transporte terrestre según la ordenanza en su Art. 7, debe presentarse una solicitud escrita por parte del representante legal de la peticionaria y cumplir con los requisitos establecidos tácitamente, donde se solicita la información tanto del representante legal de la compañía como de los socios y la información de la flota vehicular que vaya a operar. (ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA, 2013).

El procedimiento que se deberá seguir para la para la obtención de nuevos títulos habilitantes según el Art. 8, es el que se ilustra en la siguiente figura.

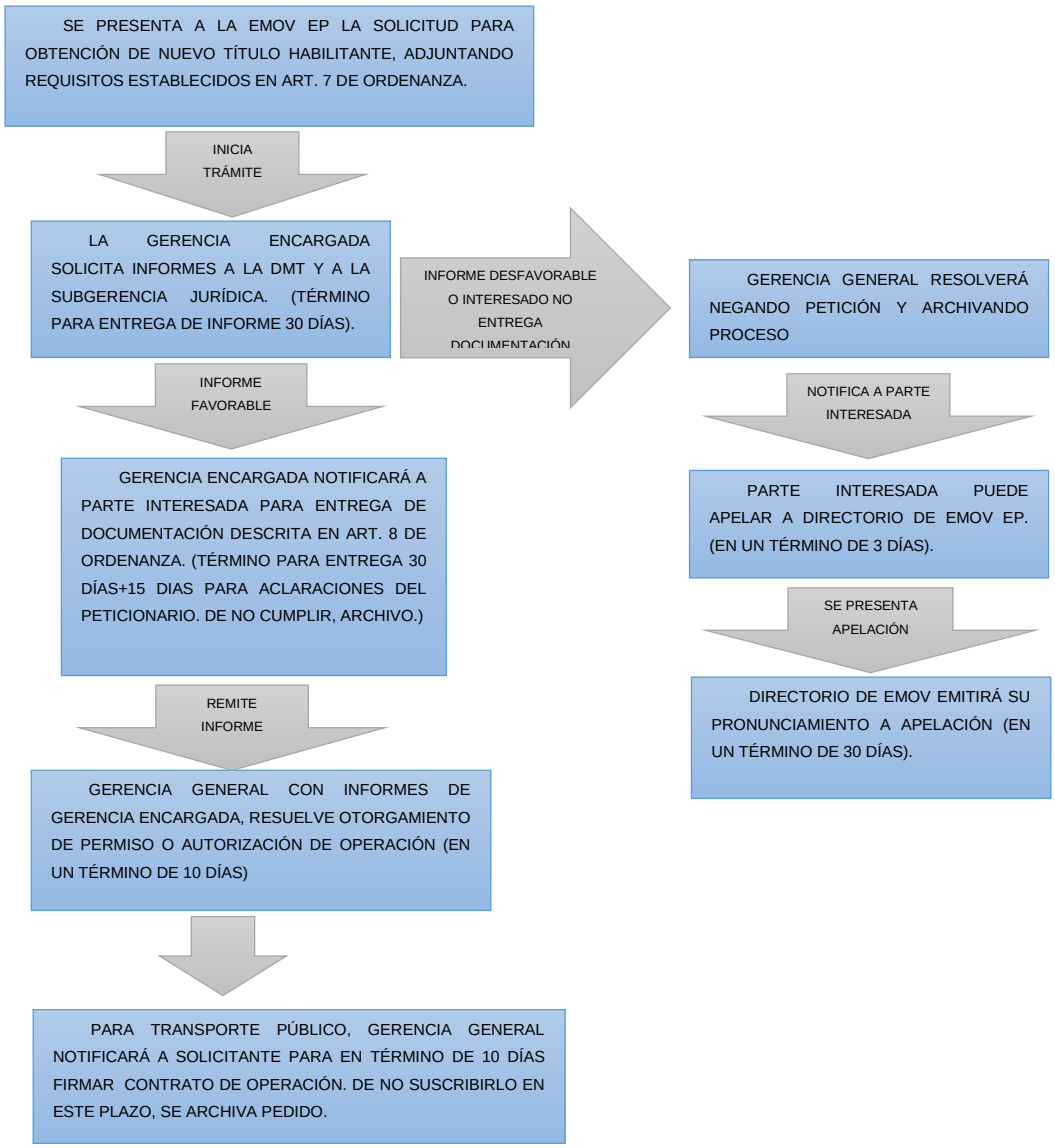

Figura 7. Procedimiento para la obtención de nuevos títulos habilitantes

Fuente: Elaboración propia

Para el caso en que se realice la solicitud para la renovación de títulos habilitantes de transporte terrestre, se debe presentar una solicitud escrita por el representante legal de la operadora a la EMOV EP, adjuntar la documentación detallada en la ordenanza citada en su artículo 9 cumpliendo cada uno de los once requisitos para obtener la renovación. (ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA, 2013). La EMOV EP será la encargada de revisar que la operadora de transporte público no cuente con ninguna sanción que sea causa de retiro o de no renovación del título habilitante, verificar que la flota cuente con la última revisión técnica vehicular y que ningún vehículo esté registrado en más de una cooperativa o compañía.

Para el procedimiento de renovación de los títulos habilitantes se presenta la siguiente figura.

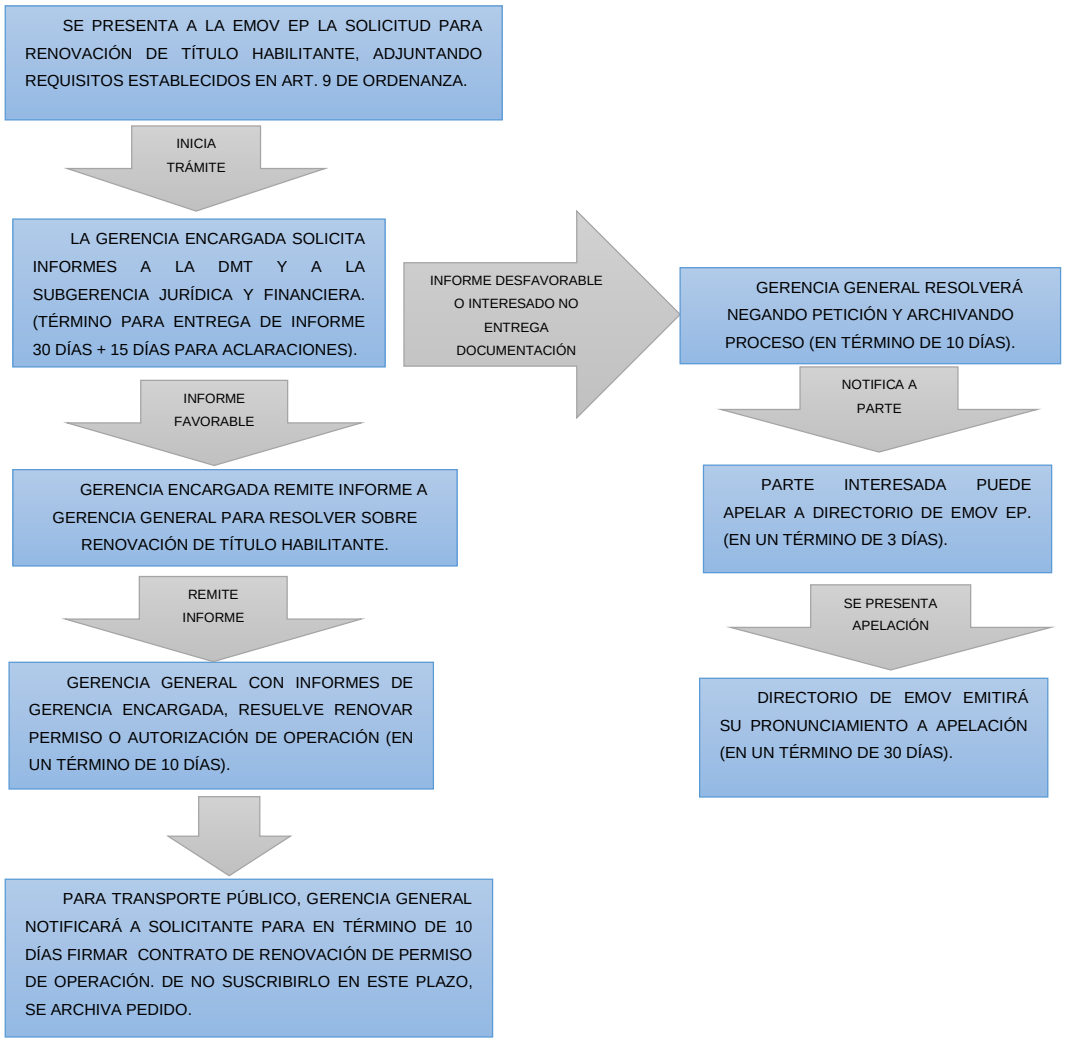

Figura 8. Procedimiento para la renovación de títulos habilitantes

Fuente: Elaboración propia

Las tasas establecidas por concepto de derechos o especies valoradas serán cobradas por parte de la Empresa de Movilidad EMOV EP así como las multas y sanciones que serán establecidas de acuerdo a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial y su reglamento general. La Empresa de Movilidad EMOV EP llevará un catastro de todas las operadoras con el detalle de la clase de vehículo, el servicio que prestan, las rutas y frecuencias, la información de los conductores, además de llevar el control y la fiscalización de todas las operadoras que prestan el servicio de transporte terrestre de acuerdo a los artículos 13 y 14 de la ordenanza.

2.3 Diagnóstico del modelo administrativo local.

Luego del tratamiento legal dado al tema del marco administrativo, es importante realizar un diagnóstico al modelo administrativo local para desarrollar el objetivo de plantear con base en una revisión de modelos de transporte público el que se ajuste a la realidad actual de la ciudad de Cuenca. Sin embargo hay que puntualizar las fortalezas y deficiencias que se han podido ir detectando a lo largo del desarrollo del tema.

Para este diagnóstico se realizó una entrevista al Gerente de Gestión Técnica de Movilidad de la EMOV EP Arq. Pablo Sánchez y al Presidente de la Cámara de Transportes de Cuenca Dr. Wilmer Bravo, para conocer sus puntos de vista sobre la situación actual del modelo de transporte público en la ciudad, además se ha tomado en consideración la información del Plan de Movilidad y Espacios Públicos 2015 presentado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca.

Para la entrevista a los funcionarios mencionados se consultó sobre el sistema integrado de transporte que engloba a siete compañías que brindan el servicio, pues resulta importante saber cómo es concebido su administración desde puntos de vista diferentes; además es un referente para verificar si lo que establece la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial y su reglamento general se aplica la normativa en el contrato de operación.

Otro punto importante que se buscó con la entrevista es el de verificar el grado de conocimiento y dominio de las personas entendiendo que en su cargo es fundamental el manejo de toda la información que se obtiene alrededor de la administración de tan importante tema como es el del transporte público en la ciudad. A continuación se presentan las entrevistas realizadas:

Tabla 2. Entrevista al Gerente de Gestión Técnica de Movilidad EMOV EP.

Entrevista al Gerente de Gestión Técnica de la Empresa de Movilidad EMOV EP
NOMBRE: Arq. Pablo Sánchez
PREGUNTA #1 ¿Cuál es el modelo Institucional en lo referente al Trasporte público?
RESPUESTA: Se tiene a la Secretaría de Movilidad que es la encargada de dirigir las políticas y luego las otras instancias que la conforman.
PREGUNTA #2 ¿Dentro del Modelo Institucional que se maneja en la Corporación Municipal se tiene la Secretaría de Movilidad, la DMT, la EMOV y la Corporación aeroportuaria, puede indicar cuál es la que se maneja para la correcta supervisión y administración del Transporte público en Cuenca?
RESPUESTA: La información acerca de la Administración del Transporte público se maneja por intermedio de la Gerencia de Gestión Técnica de la EMOV.
PREGUNTA #3 ¿Sabe usted como se da inicio de la operación del transporte público en Cuenca?
RESPUESTA: En el año 68 se da inicio la operación del transporte público con la empresa 12 de Abril. En el año 98 en la administración municipal del Arq. Fernando Cordero se inicia la reestructuración del sistema de transporte público con la creación de la Unidad Municipal de tránsito y el estudio realizado por PADECO.
PREGUNTA #4 ¿Jurídicamente se tenía algún respaldo (contrato) para la operación?
RESPUESTA: Con la transferencia de competencias al Municipio de Cuenca en el año 99, puede emitir títulos habilitantes a las operadoras de transporte, se legaliza al transporte ya que existía mucha informalidad. Pero no existen contratos de operación, por lo que el título habilitante es el único documento jurídico de respaldo.
PREGUNTA #5 ¿Cómo se conformó la Cámara de transporte de Cuenca?
RESPUESTA: En el año 99 y con la reestructuración administrativa y legal, se restructura también las líneas, esto en función de ejes viales, para evitar la superposición de las líneas; entonces se les solicita que las operadoras se organicen para un mejor servicio se forma la Cámara como el ente que aglutina las siete compañías, logrando ya con su creación el cambio de flota a buses tipo o la caja común.
PREGUNTA#6 ¿Qué compañías integran la cámara de transporte?

RESPUESTA: Las compañías de transporte público que integran la cámara de transporte son 7: Lancomtri, Urba10, Bañosa, Ricaurtesa, Contranutome, Concuetu, Uncómetro.
PREGUNTA # 7 ¿Con qué objetivos se crea la Cámara de transporte?
RESPUESTA: Se crea con el objeto de ser el nexo entre las compañías y el Municipio.
PREGUNTA #8 ¿Usted conoce si la Cámara de Transporte cuenta con un Orgánico Funcional?
RESPUESTA: Si lo tienen, a pesar de ser una organización de hecho. Tienen un Presidente, un Vicepresidente y un directorio conformado por los presidentes de las operadoras.
PREGUNTA #9 ¿Qué compañías operan el Sistema Integrado de Transporte?
RESPUESTA: Todas, a través de la misma Cámara, a través de dos consorcios, SIR Cuenca que maneja el sistema de recaudo y CONCUENCA, controlan y planifican la operación de transporte. En los dos consorcios participan las siete operadoras.
PREGUNTA #10 ¿Qué modelo de administración se da en el SIT y de las terminales de transferencia, teniendo en cuenta que esto es una competencia de la EMOV.
RESPUESTA: El manejo de las terminales en la parte operativa está entregada a la cámara de transporte a través del convenio firmado, y la EMOV hace la tarea de fiscalización.
PREGUNTA #11 ¿El convenio de operación del SIT cuando fue firmado y quienes lo suscribieron?
RESPUESTA: En el año 2013 y lo firmaron las autoridades tanto el Gerente de la EMOV de la correspondiente administración municipal Darío Tapia, como el Gerente del Consorcio formado por las operadoras de trasporte.
PREGUNTA #12 ¿Quién es el Fiscalizador y el Administrador de este convenio?
RESPUESTA: Está administrado por la Gerencia de Tránsito y transporte de la EMOV, y no sabe quién fiscaliza el convenio de operación del SIT.
PREGUNTA #13 ¿Se cumple con lo descrito en el convenio acerca de la transferencia de la información?
RESPUESTA: Al momento no hay una transferencia de información, por cuanto al momento la EMOV está creando un centro de control y monitoreo, se sabe que el Consorcio tiene la información, pero no se realiza aún la transferencia de información generada.

PREGUNTA #14 ¿Existen multas establecidas en el convenio de operación del SIT? Se han llegado a imponer alguna?
RESPUESTA: No se han impuesto multas porque no se ha llegado a implementar el sistema completo, por lo que existe incumplimiento de las partes y por lo tanto no aplican multas.
PREGUNTA #15 ¿Existe algún tipo de inversión económica por parte de la EMOV para la operación del SIT, y si es así en que se invierte?
RESPUESTA: Desconoce.
PREGUNTA #16 ¿Sabe cómo operan el SAE y el SIR?
RESPUESTA: No sabe, eso está a cargo de los transportistas.
PREGUNTA #17 ¿Sabe cómo se transfiere la información de la operación y el recaudo?
RESPUESTA: No sabe, eso está a cargo de los transportistas.
PREGUNTA #18 ¿Sabe cómo se da el reparto en el recaudo?
RESPUESTA: No sabe, eso está a cargo de los transportistas.
PREGUNTA #19 ¿Tienen algún convenio o contrato de operación firmado con los transportistas para la operación del sistema de transporte convencional?
RESPUESTA: Se tienen para esto los contratos de operación es decir los títulos habilitantes.
PREGUNTA #20 ¿A su criterio que modelo administrativo e institucional debería aplicarse para la operación del sistema de transporte público?
RESPUESTA: Hay mucho por hacer. Por ejemplo el SIR y SAE debería administrar el GAD, ya que al momento estos sistemas se encuentran en manos de los transportistas. Un modelo administrativo de transporte municipal en cambio implicaría muchos gastos que al momento y en base a la situación económica sería difícil llevar para el GAD.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Entrevista al Presidente de la Cámara de Transportes de Cuenca.

Entrevista al Presidente de la Cámara de Transportes de Cuenca **NOMBRE: Dr. Wilmer Bravo.**
PREGUNTA #1 ¿Sabe cómo se da inicio de la operación de transporte público en Cuenca?
RESPUESTA: Se da inicio por los años 60, con un servicio de camionetas en las zonas de San Joaquín, Sayausí, la llantera. La primera compañía que se formó se llamaba La Atenas del ecuador. Luego se crea la compañía 12 de abril y posterior Tomebamba. En los años 70 se compran ya buses con carrocería metálicas y se diseñan las líneas de operación. En el año 1995 se crea la última empresa llamada los Trigales. Para el año 98 de contaba con una flota de 700 buses y actualmente se cuenta con una flota de 475 buses. En el año 2000 se crea la cámara de transporte ye en el año 2008 se decide trabajar con la caja común individual. En el año 2013 se crea un consorcio entre las operadoras.
PREGUNTA #2 ¿Jurídicamente las compañías de transporte tenían algún contrato que respalde la operación del transporte público?
RESPUESTA: Se les entregaba un permiso de operación, ahora se cuenta con el título habilitante.
PREGUNTA #3 ¿Cómo se conformó la cámara de transporte de Cuenca?
En el año 2000 y luego de que el Municipio de Cuenca y la Administración de ese entonces asumieran parte de las competencias de tránsito y transporte, buscando regular un transporte público que para ese entonces era muy desorganizado. Se formaron con siete compañías que actualmente operan todo el transporte público en la ciudad.
PREGUNTA #4 ¿Qué compañías integran la Cámara de Transportes?
RESPUESTA: Lancomtri, Urba10, Ricaurtesa, Bañosa, Uncómetro, Tomebamabasa, CuencanaSA.
PREGUNTA #5 ¿Con qué objetivos se crea la Cámara de Transportes de Cuenca?
RESPUESTA: Defender los derechos de los transportistas y velar por un mejor servicio.
PREGUNTA#6 ¿Se cuenta con un Orgánico Funcional de la Cámara de Transportes?
RESPUESTA: No se cuenta con un orgánico funcional, sin embargo se cuenta con un Presidente y un directorio conformado por 14 miembros donde asisten el Presidente y el Gerente de cada compañía.
PREGUNTA # 7 ¿Qué compañías operan el Sistema Integrado de Transporte?
RESPUESTA: Todas las siete compañías, en proporción a la flota que posean.

PREGUNTA #8 ¿Qué modelo administrativo se da en SIT y en las terminales de transferencia?
RESPUESTA: El SIT nació con una empresa Coreana, al inicio fue adquirido el 50% por los transportistas y hace unos dos años fue adquirido el 100% por el consorcio. Es una empresa autónoma, aunque para algunos temas puede contar con apoyo de la Cámara de Transportes, está en posibilidad de prestar asesoría a nivel particular, cuenta con su Gerente y un personal administrativo.
PREGUNTA #9 ¿El convenio de operación del SIT cuando fue firmado?
RESPUESTA: Fue firmado en el año 2013, por el Gerente de la EMOV y por parte de los Transportistas el Presidente y el Gerente del Consorcio.
PREGUNTA #10 ¿Cómo se transfiere la información de la operación y del recaudo?
RESPUESTA: En base a los reportes solicitados se entrega la información, pero sin embargo no se hace una transferencia periódica de información. No se cuenta con personal designado para la coordinación entre el consorcio y la EMOV o la DMT para la transferencia de la información y no se sabe quién es el Fiscalizador o el administrador del contrato.
PREGUNTA # 11 ¿Cómo se da el reparto en el recaudo del SIT?
RESPUESTA: Básicamente se da por una caja de compensación dependiendo del número de vueltas realizadas o de kilómetros recorridos, tomando en consideración edad de la flota, lugar de donde se opera. Internamente cada compañía tiene su forma de reparto.
PREGUNTA #12 ¿Tienen algún convenio o contrato suscrito para la operación del sistema convencional?
RESPUESTA: Todas las operadoras tienen un contrato de operación que es el título habilitante.
PREGUNTA #13 ¿A su criterio que modelo administrativo e institucional debería aplicarse para la operación del sistema de transporte público?
RESPUESTA: Se ha quedado en medio camino en la implementación de la caja única por ejemplo, el tema de modernización de la flota es otro punto débil, además la tarifa se vuelve limitante para no contar con mejor nivel de servicio, cambiar el paradigma de que el transporte público es el agresor, hay una falta de acompañamiento de las autoridades y las dependencias de planificación y fiscalización del transporte público como son la DMT y la EMOV deben trabajar de manera más conjunta y contar con una entidad que englobe a todos los actores de la movilidad en la ciudad

Fuente: Elaboración propia

Al ser la ciudad de Cuenca pionera en asumir las competencias de movilidad en el país fue un reto lograr que las empresas prestadoras de servicio creen un organismo que pueda coordinar con los entes encargados de planificar y ejecutar los planes y proyectos de transporte en la ciudad. Para los dos entrevistados aún falta relación entre la secretaría de movilidad y la cámara de transportistas que al momento opera el sistema integrado de transporte , al hacer la consulta a los interrogados sobre si tienen el conocimiento del contrato de operación que rige la explotación del sistema y quienes son los encargados de fiscalizar y administrar el mismo, concluyeron en que desconocían del tema; surge la interrogante de cómo se lleva el contrato de operación y si se cumplen los compromisos adquiridos. No obstante, al ser requeridos sobre si el servicio de transporte público convencional funciona también con un contrato de operación con las compañías que prestan el servicio se indicó que ellos se manejan por medio de los títulos habilitantes, sin dejar claro si existen o no firmados los contratos de operación o que solamente se les ha extendido un permiso de operación.

Sobre la transferencia de información entre el consorcio encargado de la operación del sistema integrado de transporte con las instancias fiscalizadoras y administradoras es decir la EMOV EP y la DMT, se manifestó que no existe esta transferencia, se entrega la información que es solicitada por las entidades municipales, pero que no existe técnicos designados para el intercambio continuo como manda el contrato de operación.

Dentro del análisis que se realiza al transporte público en la ciudad de Cuenca en el Plan de Movilidad y Espacios Públicos PMEP 2015 (GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA, 2015), se tiene los siguientes datos que reflejan la situación actual del transporte público:

El transporte público es la base sobre la cual se articula el modelo de ciudad que se quiere para las próximas décadas, es fundamental para la planificación de las redes que articulen la ciudad y determinan los patrones para la asignación del uso del suelo.

La planificación de Cuenca incrementó las distancias de desplazamientos, por lo que es necesario resolver este problema mediante una adecuada combinación entre los modos de transporte motorizados y no motorizados.

A la ciudad de Cuenca por su geometría, número de habitantes y dimensiones se la puede interpretar con un sistema de transporte público radial donde las distancias de recorrido tengan tiempos reducidos.

El sistema de transporte público en la ciudad de Cuenca está constituido por 28 líneas de buses y donde se combinan dos sistemas de transporte, uno que sigue un modelo troncalizado y atraviesa la ciudad de norte a sur con las líneas 100 y 200 y sus alimentadoras 102 y 201 que cruzan la ciudad en sentido este –oeste, sus puntos de transferencia están ubicados en las estaciones del sector de la Feria Libre y en el Terminal terrestre.

El otro sistema lo constituyen las líneas convencionales que operan en la ciudad, las que no tienen un modelo definido y son difusas.

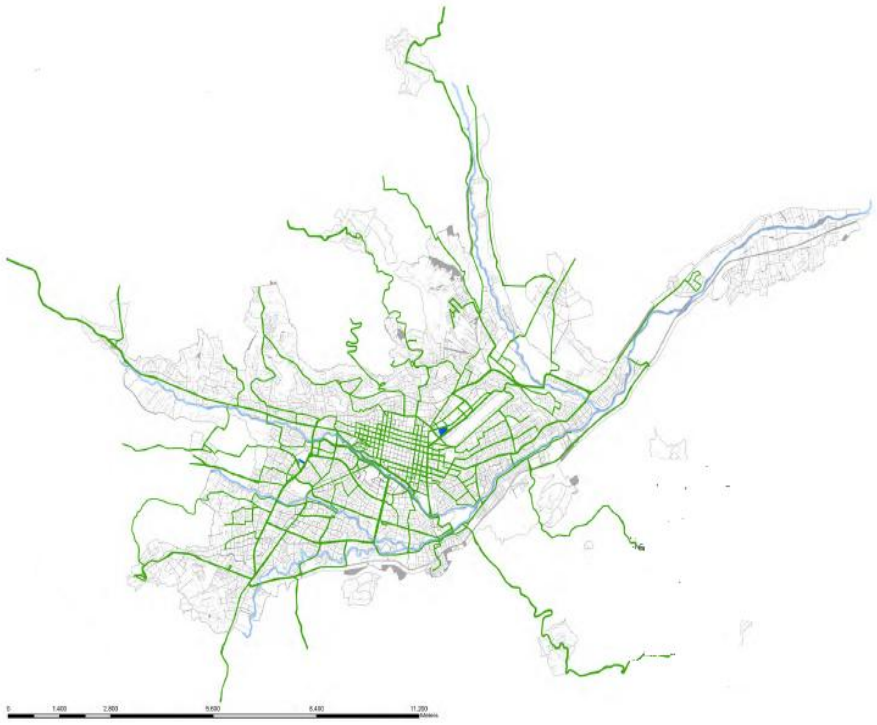

Figura 9. Estructura de la red vial Cantón Cuenca.
Fuente: Plan de Movilidad y Espacios Públicos. GAD Cuenca 2015.

Existe una mala planificación en la red de buses que prestan el servicio de transporte público, que si bien presentan variables internacionales interesantes como por ejemplo la velocidad comercial que en la ciudad oscila entre 15 y 17 Km/h, sin embargo la percepción de la ciudadanía es totalmente diferente ya que para mantener esta velocidad los choferes optan por saltarse paradas y dejar a los pasajeros sin la opción de tomar el medio de transporte. Según lo expresado en el PMEP 2015, en el capítulo 11 en lo referente al transporte público, se menciona que la expansión de la ciudad se presenta de forma radial, y que existen vías que conectan los diferentes sectores, sin embargo el trazado de las rutas de transporte público hacen que las pérdidas que se ocasionan en el sector de la transportación, mismas que fueron señaladas también por el presidente de la Cámara de transportista de Cuenca se deban fundamentalmente al exceso de kilómetros recorridos, causando mayores costos de operación, congestión y desde luego menoscabo del espacio público.

El servicio de transporte público tiene una cobertura en la ciudad de un 77.5%, mientras que el 22.5% cuenta con una parada de bus a una distancia superior a los 300 metros. (GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA, 2015).

Se menciona además en los datos referidos por el Plan de Movilidad que la quinta parte del total de viajes en transporte público puede ser absorbida por medios no motorizados, ya que sus viajes demoran entre 1 a 5 minutos, para esto es importante incentivar al gobierno local sobre la construcción de corredores peatonales y vías para ciclistas.

Es fundamental realizar una redistribución de las paradas para que mejore la cobertura en todos los sectores del cantón.

Hay que señalar que solamente se cuenta con un porcentaje de un 0.1% de carriles segregados para buses del total vial de la ciudad, esto se encuentra por debajo de los estándares internacionales que están alrededor de un 10%; si se implementaran se ayudaría a reducir los tiempos de viaje y se descongestionaría las vías que actualmente funcionan como corredores, por ejemplo las líneas de buses que operan en la calle Sangurima, La calle Presidente Córdova, la calle Lamar o la calle Pío Bravo para citar algunas, en donde al pasar una gran cantidad de buses ocasionan una disminución en la calidad del ambiente, una contaminación excesiva y obviamente las molestias a los habitantes de la zona que en muchos casos optan por salir de éstos sectores para buscar alivio en zonas alejadas y libres de polución. (GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA, 2015)

Se puede hablar de una deficiente trazabilidad de las rutas que no siguen un patrón determinado por un estudio de oferta demanda y que da lugar a déficit de cobertura, los usuarios perciben un mal servicio e irrespeto a las señales de tránsito que en muchos casos derivan en accidentes en las vías, se debe lograr una distribución de líneas de buses de acuerdo a los puntos de mayor atracción de viajes, por ejemplo de los datos que presenta el PMEP 2015 se desprende que el centro de la ciudad de Cuenca es el principal atractor de viajes, pero existen zonas que no están lo suficientemente cubiertas por el sistema de transporte o peor aún no cuentan con el servicio.

ZONA	VIAJES	PORCENTAJES
Centro Histórico	62875	29
El Ejido	27850	13
Feria Libre	16196	7
Yanuncay	12818	6
Miraflores	10898	5
Norte de Av. Américas	10039	5
Aeropuerto	7839	4
Cañaribamba	7086	3
Basílico– Abelardo J. Andrade	6733	3
Control Sur – Borja	6686	3
Pumapungo	6413	3
Totoracocha	6274	3
Monay	6030	3
Pencas – El Cebollar	5606	3
Ricaurte	5455	3

Parque Industrial - Potamarca	4397	2
Camino Viejo a Baños	3861	2
Sayausí – Río Amarillo	3402	2
Capulispamba	2761	1
Paccha – Rayaloma	2720	1
Paute – Azogues	1423	1
Narancay	688	0
Turi	268	0
Cajas	185	0

Figura 10. Zona de demanda de transporte público.

Fuente: Plan de Movilidad y Espacios Públicos. GAD Cuenca 2015.

La demanda de viajes en las zonas del Centro Histórico, El Ejido y Feria Libre, representan el 49% de los desplazamientos a nivel urbano; Yanuncay, Miraflores, norte de la Avenida de las Américas y el Aeropuerto constituyen el 20% de la demanda, por lo que se concluye en base a los datos representados en este gráfico que el centro de la ciudad de Cuenca es el mayor destino de viajes en transporte público.

Sin embargo el sistema se enmarca en lo recomendado para intervalos de paso de buses en ciudades con población mayor a 500.000 habitantes, pudiendo adecuarse aún más los tiempos con base en los estudios de demanda y distribución de viajes en el día.

Otro factor que produce pérdidas en el sector del transporte es debido a la distribución de rutas, que en horas valle produce una sub utilización de las unidades pudiendo apreciar que los buses se encuentran por debajo de su capacidad.

Es fundamental buscar la modernización de la flota, pues según la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial los buses no pueden superar los 20 años, sin embargo al realizar la consulta al presidente de la Cámara de Transporte se indicó que existen unidades que superan esta edad.

Se concuerda además que no se cuenta con políticas del gobierno municipal que impulsen el uso del transporte público, y no hay un apoyo entre los organismos encargados de la planificación con los operadores del transporte.

Se debe fortalecer el sistema de transporte público tratando de obtener estándares de calidad en su operación, además de ser accesible para todos los ciudadanos buscando que se genere la gestión público privada competitiva. Esto incentiva a que se opte por su utilización sobre todo para viajes que se realicen de media y larga duración dentro de la ciudad. Esto repercute en una optimización del sistema vial actual y por ende la disminución de tiempos de viaje.

El Sistema de transporte público como está concebido actualmente no tiene relación con la incorporación del tranvía, es entonces necesario trazar un modelo de transporte público integrado, donde se establezca como criterio base los corredores de transporte y así poder entrelazar la red, incluyendo el

nuevo corredor del tranvía con los buses en un mismo sistema. Para esto es necesario rediseñar el modelo de transporte actual utilizando el criterio de corredores de alta eficacia. En este marco se hace necesario además revisar el actual sistema orgánico institucional y proponer un sistema instrumental de gestión con tecnología acorde a los nuevos retos que enfrenta la ciudad, acompañado de una buena socialización que permita a los ciudadanos tener todo el conocimiento del nuevo modelo y además contar con profesionales especializados en el tema.

CAPÍTULO 3.

PROPUESTA DE UN MODELO ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE LA CIUDAD DE CUENCA.

Luego de los planteamientos realizados en los capítulos precedentes acerca del estado institucional y administrativo del transporte público en la ciudad de Cuenca, queda proponer un modelo que pueda responder a las exigencias que demanda un tema tan delicado como es el de la transportación urbana de pasajeros.

En este capítulo se planteará un modelo institucional y administrativo para el transporte público partiendo de experiencias en algunas ciudades y municipios buscando las debidas convergencias para el caso de la ciudad de Cuenca.

Se deja sentado que al momento la ciudad viene ejecutando el proyecto del tranvía, el mismo que cambia ostensiblemente los patrones de movilidad en la ciudad.

3.1 Revisión de modelos administrativos e institucionales de transporte público.

Dentro del estudio realizado, es importante conocer cómo se desarrolla el transporte público en algunas ciudades que pueden servir como un ejemplo para la valoración del modelo administrativo e institucional del transporte público en la ciudad de Cuenca, así que se ha establecido tres ciudades para realizar una revisión a sus modelos implementados, Madrid, Medellín y Porto Alegre.

3.1.1 Caso Madrid

Se tiene como referente a la ciudad de Madrid para la revisión de su modelo de transporte público por el reconocimiento mundial que al momento posee respecto del manejo en temas de movilidad. Madrid es una ciudad con más de seis millones de habitantes y además es un reconocido polo de desarrollo no sólo de Europa sino de todo el mundo. El sistema de transporte público en Madrid está regentado por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM), un organismo autónomo creado para llevar adelante el tema de movilidad y que lleva ya veinte y cinco años desarrollando buenas políticas que engloban a varios modos de transporte.

En Madrid, según los datos establecidos por la Encuesta Domiciliaria de Movilidad 2004 (CRTM, 2013), existía un número total de viajes en toda la región de alrededor de quince millones y se establecía una relación de viajes totales por cada habitante de 2.6. Otro dato que recoge la encuesta citada, es que un 31% de los viajes se los realiza caminando, un 34% lo hace en transporte público y un 34.8% lo realiza en vehículo privado, esto tiene mucha similitud con lo que acontece en la ciudad de Cuenca donde se estableció según el Plan de Movilidad y Espacios Públicos 2015 que un 32% de los viajes en la ciudad se los realiza en vehículo privado, un 31% lo hace en transporte público y un 31% los realiza caminando.

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid fue creado el 16 de Mayo de 1985, y en su Consejo de Administración se encuentran representantes de las instituciones públicas vinculadas de una forma u otra a la movilidad por la Comunidad de Madrid y los municipios asociados a ésta, teniendo definido su modelo institucional de la siguiente manera:

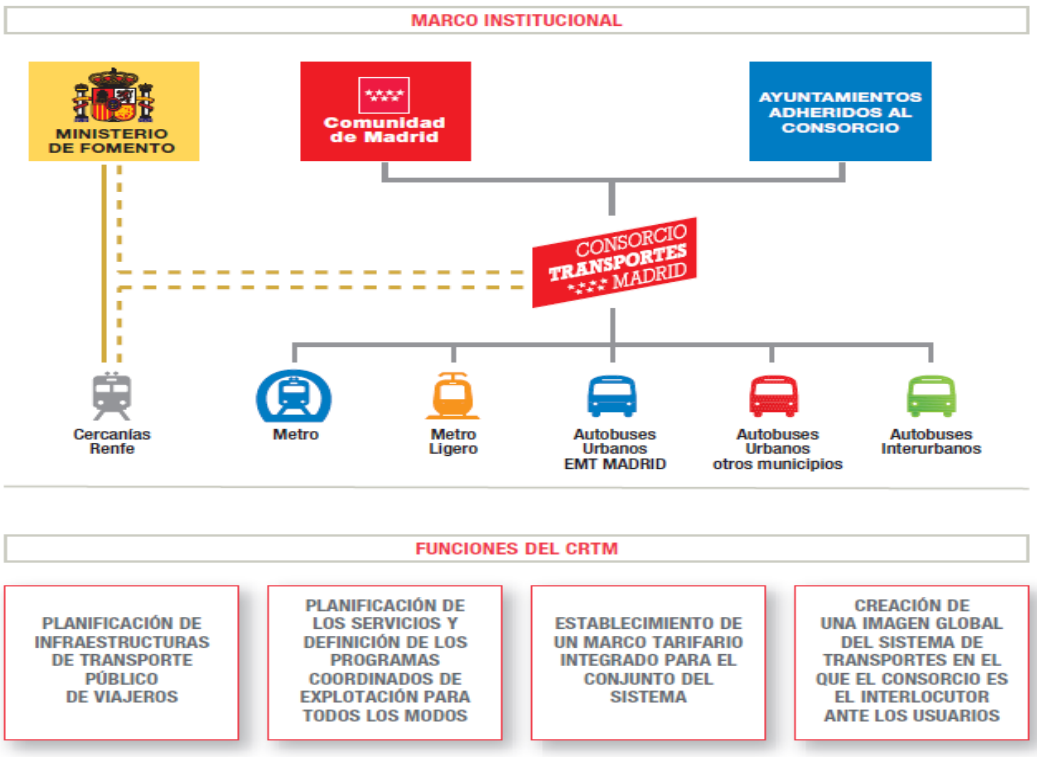

Figura 11. Marco Institucional del Consorcio Regional de Transportes de Madrid.

Fuente. Consorcio Regional de Transportes de Madrid.

El Consejo de Administración del CRTM se forma por representantes de instituciones públicas como la Comunidad de Madrid, de los municipios asociados, del estado, los operadores privados de transporte público, los sindicatos, y la representación de las asociaciones de usuarios y consumidores.

Como se aprecia en el esquema institucional el CRTM tiene competencia en varios modos de transporte como son el metro, metro ligero, autobuses urbanos a través de la empresa municipal de transportes de Madrid (EMT Madrid), autobuses urbanos de otros municipios asociados, y autobuses interurbanos.

Entre las funciones que desempeña este consorcio están:

- La planificación de infraestructuras de transporte de pasajeros.
- Planificación de los servicios y definición de los programas coordinados de explotación para todos los modos.
- El establecimiento de un marco tarifario integrado para el conjunto del sistema.
- La creación de una imagen global el sistema de transportes en el que el consorcio se presenta como el interlocutor ante los usuarios.

Tal como sucede en la ciudad de Cuenca, el mayor lugar de atracción de viajes es la ciudad de Madrid con gente que se moviliza desde las cercanías, siendo el mayor motivo de viaje el trabajo con un 37.1%, el estudio un 19.3%, y otros con un 43.6% según la encuesta domiciliaria de movilidad 2004; siendo el transporte público el más utilizado con un 42.2% seguido de un 33.6% de personas que se movilizan a pie (CRTM, 2013).

La Comunidad de Madrid da una gran importancia a la red vial pero sin dejar de lado la necesidad de contar con espacios de disfrute para los peatones, tratando de conjugar una mejor funcionalidad y la mayor eficiencia del tráfico.

El transporte público de Madrid es un sistema intermodal donde se cuenta con operadoras públicas y privadas, por lo que al contar con varios sistemas y subsistemas de transporte se hace necesario contar con un servicio integrado multimodal, en este caso se crea el llamado Abono Transportes que es un billete de transporte integrado multimodal, personal e ilimitado que puede ser mensual o anual. Este billete puede usarse en todo el sistema de transporte público en las zonas donde su uso es válida, y que gracias a la utilización del mismo el precio de los servicios que se brindan por parte del CRTM son muy accesibles.

Se comercializan tres tipos de billete o abono para el sistema integrado de transporte, uno para usuarios antes de los 23 años, otro para usuarios que su edad oscila entre los 24 y 64 años, y otro para usuarios de entre los 65 años o más. Estos tipos de abonos son mensuales, aunque existen también abonos anuales sobre todo para personas de la tercera edad.

Otro punto importante que se debe resaltar es el carácter inclusivo que persigue el modelo de transporte de Madrid, por ejemplo para familias numerosas existen abonos especiales, o para personas con discapacidad, lo que hace que el sistema cumpla un objetivo fundamental como es el de dar un servicio a la sociedad, es por eso que según datos presentados por el CRTM la utilización del abono o billete en los diferentes modos de transporte alcanzó en el año 2012 un 67% una cifra muy elevada y que dice mucho de la aceptación que posee el transporte público en la ciudad de Madrid.

La tecnología implementada en el sistema es otro pilar fundamental para el éxito del modelo implementado, se cuenta con un Sistema de Ayuda a la Explotación (SAE) en prácticamente la totalidad de la flota. Existen GPS en todos los autobuses por lo que su comunicación es en tiempo real con un puesto de control, permitiendo que se cuente con información de primera mano para el usuario. La mayoría de paradas cuentan con paneles informativos, y se puede obtener información de las paradas o las líneas mediante SMS desde cualquier celular. Esto está llevado adelante por el Centro Integral de Transportes de Madrid (CITRAM), que gestiona en tiempo real el estado del transporte público en todos sus modos, utilizando para esto plataformas informáticas de última tecnología en horarios 24/7.

Otro dato importante es el de la flota de autobuses, pues existen 27 compañías privadas que manejan 30 concesiones en la zona urbana, con un tiempo de concesión de 10 años que pueden ser prorrogables cinco años más, pero supeditado a la modernización de la flota lo que hace posible que se pueda incluir mejoras en tecnología y en la comodidad y accesibilidad de los usuarios.

En el modelo de financiación, el Consorcio de Transportes se desempeña como interlocutor entre los diferentes estamentos públicos, a quienes se pretende solicitar algún crédito por medio de inversiones necesarias producto de alguna intervención que no cuente con capital para su ejecución. Por su calidad de coordinador y regulador del trasporte, el consorcio ha creado un marco de confianza para los inversionistas, y financieramente atiende fundamentalmente gastos de explotación y eventualmente de inversión de empresas públicas encaminadas a la mejora del servicio.

El organigrama administrativo del Consorcio Regional de Transportes de Madrid se presenta a continuación:

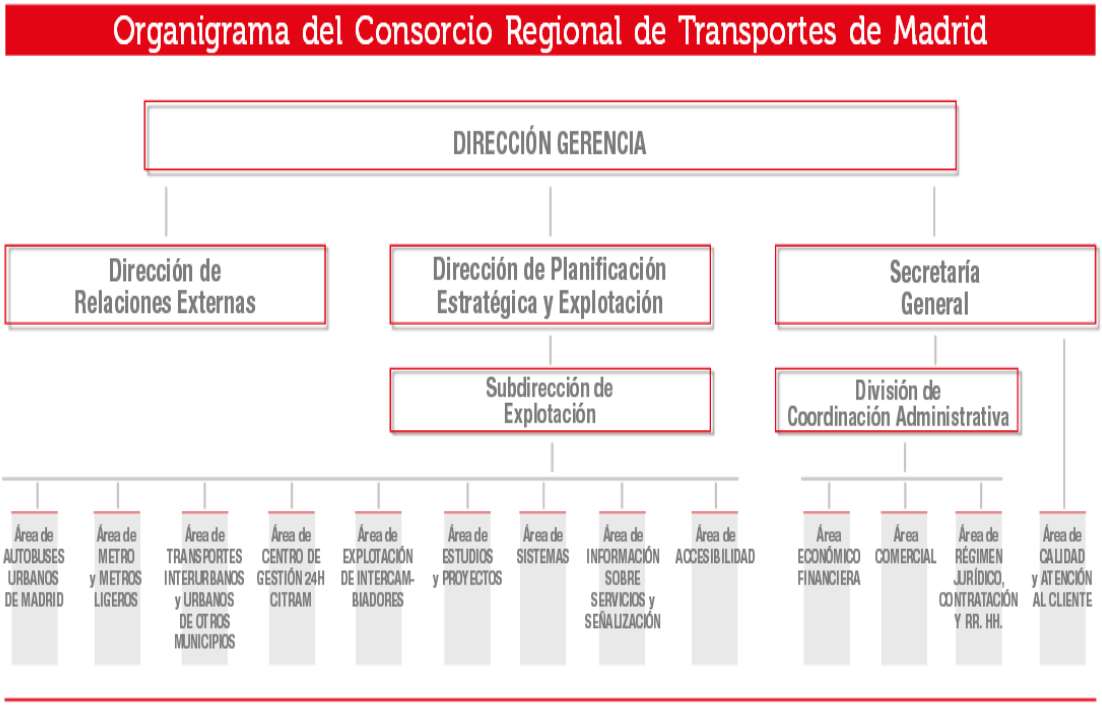

Figura 12. Organigrama administrativo del Consorcio Regional de Transportes de Madrid.
Fuente. Consorcio Regional de Transportes de Madrid.

De esta manera es como se planifica u opera uno de los modelos de transporte público más exitosos en el mundo, manteniendo siempre la concepción de ser un sistema inclusivo que permita un servicio de calidad a los usuarios del transporte público que al momento creen y apuestan por el uso del mismo, y

que es referente y modelo para otras ciudades que pretenden implementar cambios en su modelo de gestión.

3.1.2 Caso Medellín.

Uno de los casos que más llama la atención en temas de movilidad es sin lugar a dudas el de la ciudad de Medellín en Colombia, donde la administración municipal ha emprendido un ambicioso plan de desarrollo que pretende convertir a la ciudad en una de las urbes con un sistema de movilidad eficiente pero sobre todo sostenible y amigable con el medio ambiente.

La ciudad de Medellín tiene una población de 2.417.325 habitantes y una superficie territorial de 380 km^2, en su área metropolitana, denominada Valle de Aburrá residen 3.638.794 personas en un territorio de 1.152 km^2. El Valle de Aburrá se sitúa en el departamento de Antioquia y está formado por 10 municipios. (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2016).

Según los datos presentados por la Secretaría de Movilidad de Medellín, el 30% de la población del Valle de Aburrá no viaja. Las personas que deben realizan viajes por diferentes motivos lo hacen en un promedio de 2,4 viajes al día y un 74% de estos son motorizados.

El 75% de los viajes tienen como origen y destino la ciudad de Medellín. El tiempo promedio de viaje en 2012 era de 33 minutos y ha sufrido un aumento del 30% desde 2005 donde era de 25 minutos (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2016).

Cada día en la ciudad de Medellín se realizan alrededor de 5,5 millones de viajes, de los cuales el 37,1% son en transporte público ya sea en bus, metro o el metroplús. El 25,7% se realiza en vehículo privado, incluyendo moto y auto. El viaje a pie tiene un porcentaje muy elevado alcanzando un 26,5% del total de los viajes.

El motivo de viaje mayoritario es el de trabajo con un 43% de los viajes seguido de los estudios y la realización de diligencias con un 24% y un 14% respectivamente.

La administración seccional de Medellín le apuesta a la movilidad de las personas utilizando diferentes modos de transporte amigables con el ecosistema, los mismos que se describen a continuación:

- Metro; que es operado por la empresa llamada Metro de Medellín y que cuenta con 334 km de vías y 27 estaciones. Es un metro en superficie y en viaducto.
- Cable; que cuenta con tres líneas diferentes de transporte en teleférico forman una red de 9,3 km, 8 estaciones y 267 telecabinas en total.
- Metroplús; es una red de buses circulando en la mayor parte de los recorridos de manera segregada por carriles BRT. Tiene un total de dos líneas y un recorrido de 18 km con 37 estaciones.

- Cuencas 3 y 6; Son 25 rutas integradas dentro del sistema tarifario servidas por 253 unidades de 9 metros y capacidad de 40 personas. Alimenta al servicio Metroplús.
- Sistema de buses privados urbanos: Al tratarse de un sistema en transición se están asumiendo cada vez más de estas rutas al sistema por cuencas que funcionará de manera integrada.
- Encicla; que es un sistema de bicicletas públicas con una cobertura actual de 6 estaciones.

La empresa Metro de Medellín diseñó el sistema tarifario denominado SITVA o Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá, y bajo la administración de esta empresa operan además el metro, metrocable, metroplús y las rutas de buses integradas, sin embargo fuera de la administración de la empresa Metro se encuentra el sistema de bicicletas públicas llamado Encicla, que nació de la iniciativa entre el área metropolitana del Valle de Aburrá y la Universidad EAFIT de Medellín con el apoyo de la Secretaría de transportes y tránsito del municipio de Medellín, la Universidad Nacional y la Universidad Pontificia Bolivariana.

Además, hay que señalar que opera un sistema de buses privados urbanos que tiene una planificación y organización deficientes y que no cuenta con buena información sobre su operación. Estos buses operan por todo el área urbana del área metropolitana del Valle de Aburrá, por lo que los esfuerzos se centran en ir integrando cada vez más a los operadores de éstas rutas al sistema integrado, a la vez que estos alcancen los estándares de calidad exigidos.

Se presenta una figura con los actores del sistema de movilidad del área metropolitana del Valle de Aburrá.

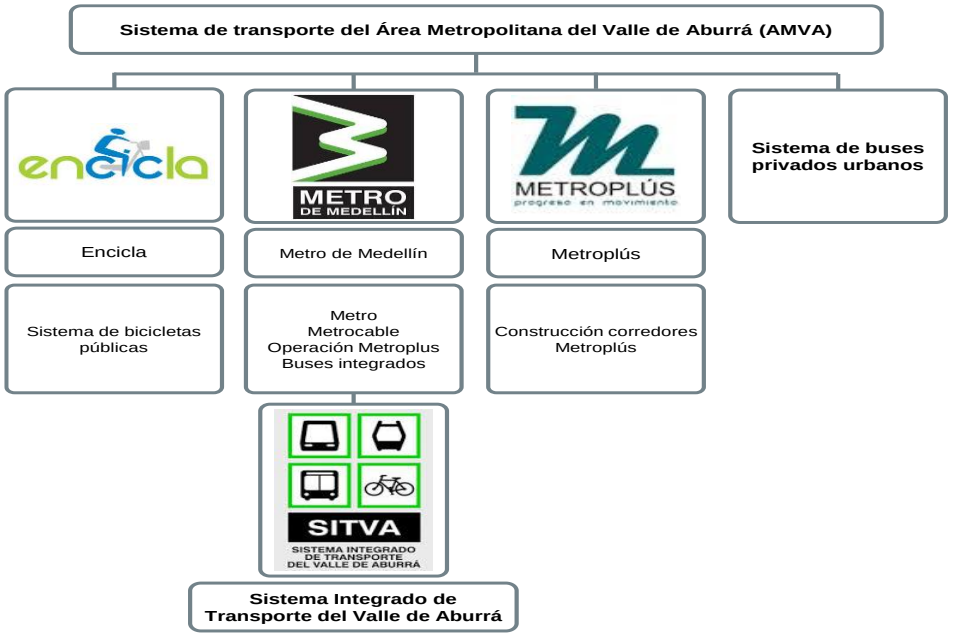

Figura 13. Organización empresarial del transporte municipal y metropolitano de Medellín. Fuente. Secretaría de Movilidad de Medellín.

La Secretaría de Movilidad de Medellín es la encargada de llevar adelante todos los procesos que se pretender implementar en materia de movilidad en este ambicioso proyecto de la administración municipal. Para esto en su organización se ha planteado diferentes departamentos que sean los que coordinen los planes y programas planteados.

A continuación se muestra la figura con el organigrama de la Secretaría de Movilidad de Medellín:

Figura 14. Organigrama de la Secretaría de Movilidad de Medellín.

Fuente. Secretaría de Movilidad de Medellín.

Como se puede observar la Secretaría de Movilidad de Medellín que es el ente rector de las políticas en los temas de movilidad y transporte público de pasajeros, cuenta con un Secretario General que es el encargado de la coordinación con todos los departamentos que integran esta área.

Luego se cuenta con subsecretarías especializadas como son la de seguridad vial y control, técnica y subsecretaría legal.

Cada una de estas subsecretarías se encuentran íntimamente ligadas y además definidas sus competencias para evitar superposiciones de funciones y regidas por una sola cabeza.

Las responsabilidades con las que cuenta la Secretaría de Movilidad de Medellín en los temas de tránsito, transporte y seguridad vial son principalmente las de definir las políticas que deberán ser implementadas, además de llevar adelante la planificación, el diseño, las coordinaciones con otros

actores de la movilidad, la ejecución y evaluación de todas las estrategias en el ámbito informativo, corporativo, institucional y de movilización.

Según los datos presentados por la Secretaría de Movilidad en el Plan de Desarrollo Medellín CUENTA CON VOS 2016-2019, se estima que el parque automotor en esta ciudad se incrementó un 61%, lo que se tradujo como pasa en las ciudades de Latinoamérica donde este fenómeno se repite con frecuencia la presencia de caos vehicular, aumento de la contaminación y pérdidas considerables para la ciudad.

Es así que Medellín le apuesta al uso de un sistema integrado de transporte público y de otros modos de transporte alternativo como es el caso de la bicicleta.

Sin lugar a dudas que la apuesta mayor que hace la ciudad de Medellín es a la movilidad sostenible, tratando de implementar planes de movilidad que integren los modos alternativos de transporte y sobre todo priorice al peatón como el gestor principal en toda planificación, no obstante hay que indicar que la ciudad de Medellín aún padece los mismos inconvenientes en el servicio de transporte público prestado por las operadoras, que si bien mantienen las concesiones tuvieron que adaptarse a las nuevas políticas de movilidad implementadas por el gobierno seccional, como por ejemplo la reducción de su parque automotor, lo que para los transportista se ha traducido en un déficit de oferta para la demanda existente.

El proyecto donde se ha planteado la nueva visión del transporte público de personas en Medellín se lo ha llamado Transporte Público de Medellín (TPM), y su principal objetivo es el de integrar de forma adecuada el servicio público colectivo particular con el servicio público masivo institucional.

En los años 2014 a 2015 se realizó la socialización del proyecto con las empresas del transporte público colectivo de la ciudad, para que de esta manera las operadoras pudieran presentar sus propuestas para poder suscribir con la secretaría de movilidad los convenios de colaboración empresarial. Luego de esto, se tendrá que realizar la implementación de estos convenios para el beneficio de los usuarios. Con esto se buscó agrupar a las 43 empresas de transporte público tratando de buscar la homogeneidad en el servicio.

Entre los planes a seguir por parte de la Secretaría de Movilidad de Medellín están el de potencializar el sistema de recaudo electrónico lo que indudablemente contribuye a que el sistema integrado de transporte se potencialice.

Otro de los planes que se emprenden es la construcción de e implementación de rutas exclusivas para los buses de transporte público, sin lugar a dudas esto hace que se mejore los tiempos de desplazamiento e incentive el uso de este medio de transporte.

La administración municipal además ha impulsado con la colaboración de los transportistas que operan las líneas concesionadas la implementación de nuevas unidades más modernas y ecológicas para la reducción de gases contaminantes y además inclusivos.

Figura 15. Nuevos buses ecológicos para el transporte público en Medellín.
Fuente. Secretaría de Movilidad de Medellín.

La ciudad de Medellín le apuesta en definitiva a un nuevo modelo de transporte público donde se busque disminuir los impactos de la contaminación por la gran presencia de vehículos, implementando políticas que ayuden a la inclusión de modos alternativos. Además se ha realizado la construcción y potenciamiento de una línea de tranvía que en su primera fase costó alrededor de 240 millones de dólares, y en su segunda línea se invertirá alrededor de 900 millones de dólares más proyectándose a movilizar para el año 2020 a 192.000 pasajeros por día, apostando así a sistemas más amigables con la naturaleza.

3.1.3 Caso Porto Alegre.

La ciudad de Porto Alegre se encuentra ubicada en el sur de Brasil y es la capital del estado de Río Grande do Sul. Cuenta con alrededor de 1.4 millones de habitantes, y por su ubicación geográfica estratégica es beneficiada por el desarrollo portuario ya que aprovecha el transporte fluvial para conectarse ya sea con otras regiones del país o por medio de las carreteras con pueblos y ciudades cercanas.

Debido al desarrollo económico se produce la expansión de la ciudad de Porto Alegre y por ende la ocupación urbana que en el año de 1973 da origen a la denominada región metropolitana de Porto Alegre, que actualmente consta de 31 municipios.

Por la evolución que ha sufrido Porto alegre se ha tenido que motivar la creación de planes, proyectos y muchas obras dando mucha importancia al desarrollo vial, acompañado de reglas urbanísticas y su legislación correspondiente como las de los años 1959 y 1979.

En el año 2000 entra a regir el llamado Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental (PDDUA) que trata de abarcar la estructuración urbana, el sistema vial y la integración de los municipios a la metrópoli.

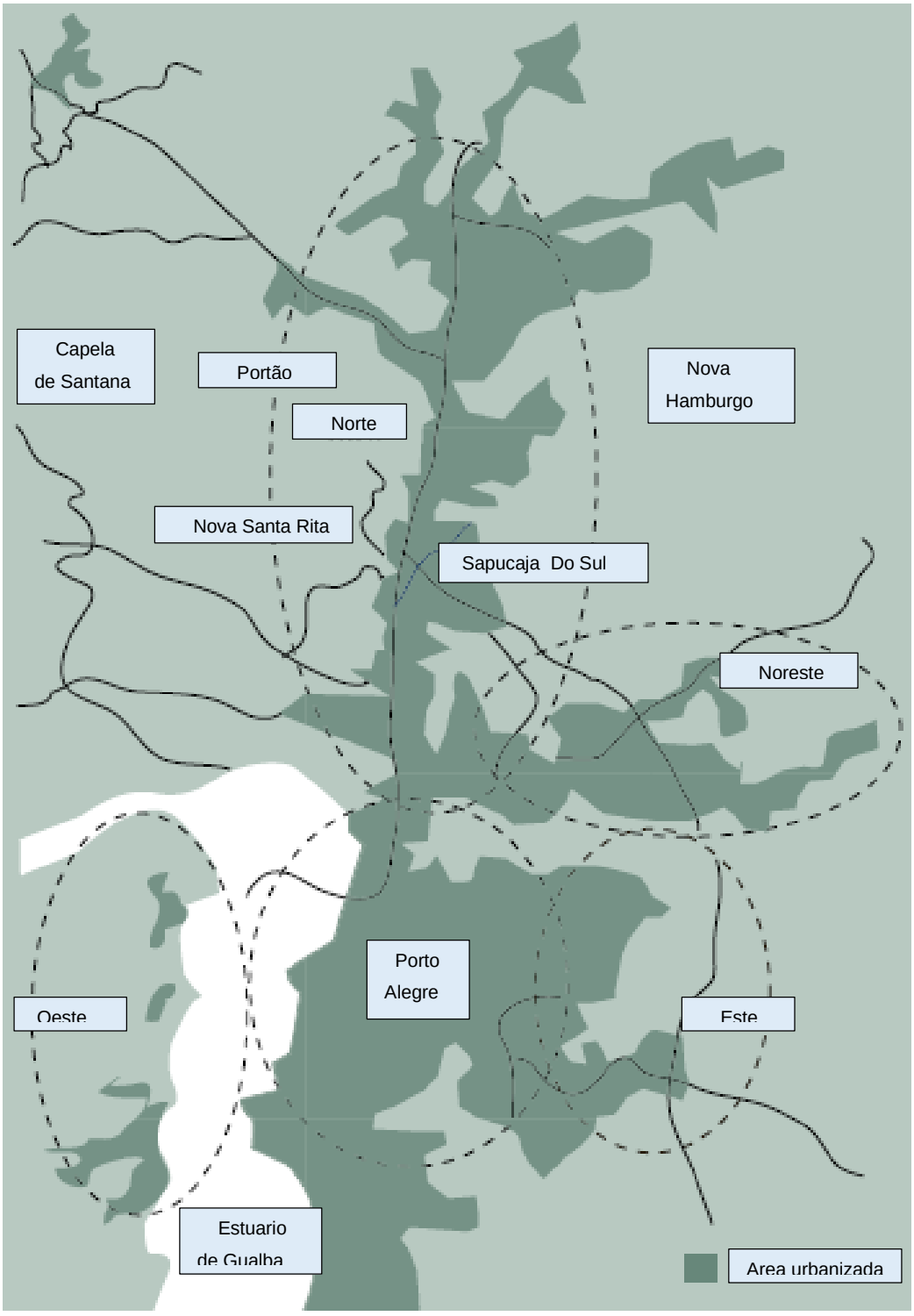

Figura 16. Estado de Río Grande Do Sul.

Fuente: Corporación Andina de Fomento CAF 2011.

La repartición de viajes en los diferentes modos de transporte en Porto Alegre está explicada en el siguiente gráfico:

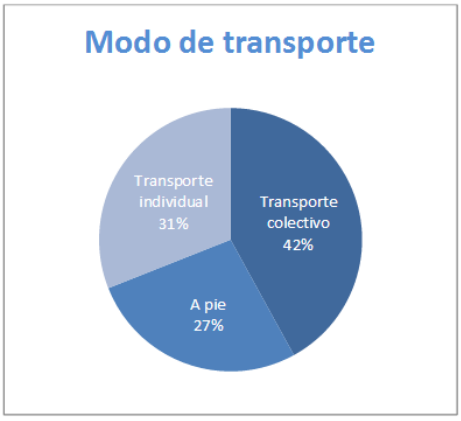

Figura 17. Distribución por modo de transporte
Fuente: Observatorio de Movilidad Urbana. 2011.

Para la organización del transporte Público en la ciudad de Porto Alegre se cuenta con diversos entes que están alineados para su funcionamiento en la región metropolitana, por ejemplo el transporte público en autobús lo rige la Empresa Pública de Transporte y Circulación, en sus siglas EPTC. El sistema de transporte metropolitano que es el responsable de los viajes que se realizan a nivel intermunicipal en la Región Metropolitana de Porto alegre lo dirige y gestiona la empresa METROPLAN, que además es la responsable de reglamentar todos los requisitos de los vehículos, rutas, frecuencias y las tarifas, mientras que el sistema de trenes es regido por una autoridad estatal llamada TRENSURB.

A continuación se muestra un gráfico donde se muestra la estructura institucional de los sistemas de transporte público en la Región Metropolitana de Porto Alegre.

Esfera de competencia	Unión	Estado	Municipio de Porto Alegre	Otros municipios de la RMPA
Órgano gestor	TRENSURB	Metroplan	SMT/EPTC	Secretarías de Transporte
Modo de transporte	Tren metropolitano	Autobús y selectivo	Autobús y modalidad en lote	Autobús y en lote
Forma de operación	Pública	Privada	Pública y privada	Privada
Forma de delegación de servicios	Empresa pública	Concesión	Permisos	Concesiones y permisos
Tarifa	Única + integración (subsidiada)	Secciones tarifarias por km	Únicas (cámara de compensación)	Única

Figura 18. Estructura institucional de los sistemas de transporte público en la Región Metropolitana de Porto Alegre.
Fuente: Grupo Ejecutivo de Integración (GEI). Región Metropolitana de Porto Alegre.

Para las tareas de planificar la ciudad, regular el uso de vías públicas que están bajo la jurisdicción del municipio, implementación de señalización vial, la regulación operativa de los servicios de transporte público urbano y taxi tráfico y control del cumplimiento de las ordenanzas municipales relativas a dichas actividades se cuenta con la Secretaría Municipal de Transporte.

El Secretario Municipal de Transporte tiene entre otras la tarea de:

- Diseñar y gestionar el Plan de Circulación,
- Vigilar por el normal desarrollo de proyectos destinados a la vigilancia de las condiciones de calidad de vida de la ciudad.
- Buscar la articulación e implementación de proyectos integrados entre la planificación urbana, el desarrollo económico y el movimiento político.
- Además otorga permisos y autoriza la prestación de servicios de transporte público de pasajeros.

La estructura organizacional de la Secretaría Municipal de Tránsito se presenta en la siguiente figura:

Figura 19. Organización de la Secretaría Municipal de Transporte.
Fuente: Prefectura de Porto Alegre.

La Empresa Pública de Transporte y Circulación en sus siglas EPTC, creada en el año de 1998 es la encargada de regular y supervisar las actividades relacionadas con el flujo y el transporte de Porto Alegre. Sus competencias son:

- Operación, control y supervisión del transporte público y el movimiento de personas, vehículos de motor y de tracción animal.
- Atender la vigilancia del tránsito.

- Administrar y gestionar la Junta de Compensación Tarifaria Integral (CCT), en cumplimiento con el Código de las leyes de tránsito brasileño y sus legislaciones municipales, inclusive pudiendo actuar en otras ciudades a través de acuerdos con el mismo.
- Planificar y verificar la disciplina viaria de carretera, la operación del sistema de carreteras.

La Empresa Pública de Transporte y Circulación tiene el control económico del transporte público con la comercialización y el control de pase escolar.

- Es responsable en organizar los aparcamientos públicos y de rotación.
- Desarrolla programas y campañas de educación para el tránsito además de velar por la implementación de proyectos y obras.

Su estructura organizacional se presenta en el siguiente gráfico:

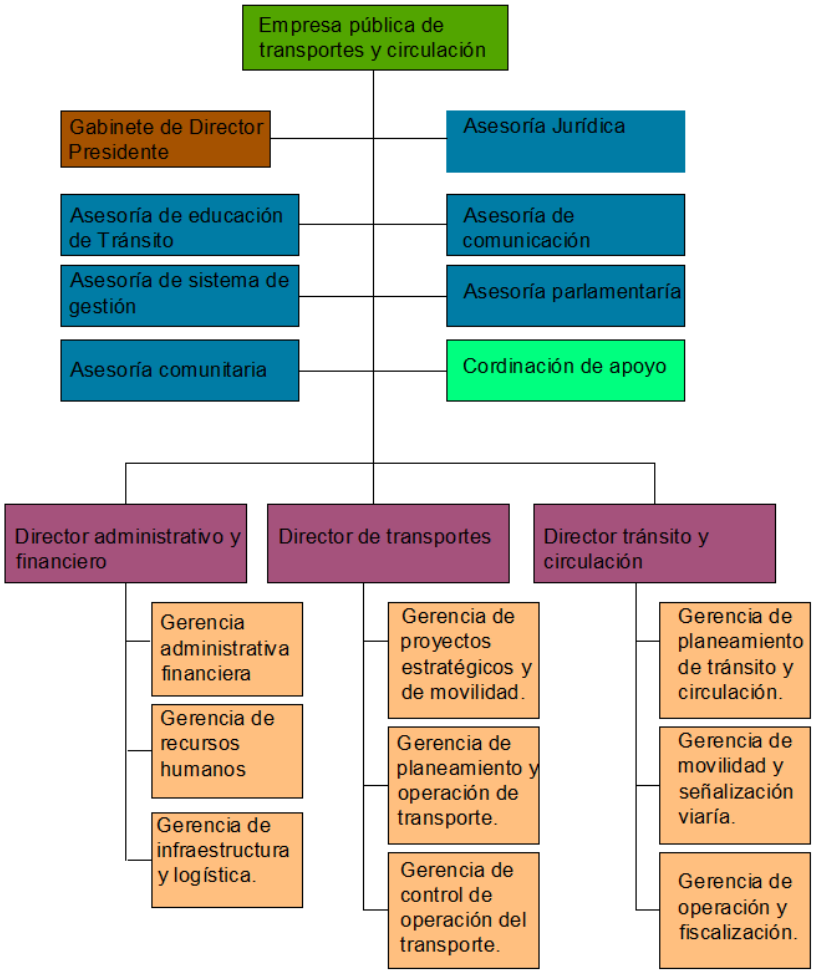

Figura 20. Organigrama de Empresa Pública de Transportes y Circulación.

Fuente: Secretaría de Administración de Porto Alegre.

Dentro del modelo administrativo e institucional con el que cuenta la ciudad de Porto Alegre está el Sistema Municipal de Transporte Público y Circulación, que es el responsable del movimiento de personas, vehículos y mercancías en la ciudad, este organismo se encuentra estructurado y supervisado por el gobierno de la ciudad por intermedio de la Secretaría Municipal de Transportes y la Empresa Pública de Transporte y circulación.

El Sistema Municipal de Transporte Público y Circulación se divide en dos subsistemas, el Sistema de Transporte Público de Pasajeros de Porto Alegre con sus siglas (STPOA) y el Sistema de Circulación Municipal y de Vigilancia (SMCF).

Cabe señalar que el Sistema de Transporte Público de Pasajeros de Porto Alegre (STPOA) tiene entre sus objetivos principales los siguientes:

- Ser accesible a toda la población.
- Cumplir con los estándares de calidad establecidos por el gobierno municipal.
- Buscar la menor contaminación del ambiente.
- Lograr la integración tanto física como tarifaria en el área metropolitana.
- Buscar índices de movilidad en los estándares internacionales como aumento de capacidad y disminución de tasas.

El Sistema de Circulación Municipal y de Vigilancia SMCF define las condiciones y procedimientos para la circulación de las personas y vehículos en la red de carreteras. Se guía por las siguientes directrices:

- La Seguridad en la circulación de peatones es primordial.
- Se tiene preferencia en la circulación y estacionamiento del transporte público de pasajeros.
- Busca la Integración entre el transporte público y el individual, especialmente en el centro de la ciudad.
- Realiza la clasificación y graduación de carreteras, según su función.
- Elabora la programación de horarios.

Es importante resaltar que Porto Alegre brinda beneficios sociales en la transportación de pasajeros ya sea con problemas físicos, enfermedades catastróficas, personas de la tercera edad.

Los beneficios obtenidos con el Sistema de Circulación Municipal y de Vigilancia sería un aumento de la velocidad media del transporte público y una disminución del número de accidentes gracias a la educación vial que realiza.

Sin embargo hay que señalar que la ciudad de Porto Alegre no está exenta de los problemas comunes de congestión vehicular que afronta las urbes a nivel mundial, sin embargo sus políticas de desarrollo en los temas de movilidad la ubican en una situación expectante y modelo para implementar sus proyectos en otras ciudades.

3.2. Propuesta de un modelo administrativo e institucional para el transporte público en la ciudad de Cuenca.

Luego de realizar un recorrido por los modelos tanto administrativo e institucional que actualmente se manejan en la ciudad en temas de transporte público, obtener un diagnóstico actual, y revisar los modelos en las ciudades de Madrid, Medellín y Porto Alegre, es fundamental que de toda la información desarrollada se realice una propuesta que trate de responder a las necesidades actuales de una ciudad como Cuenca que al momento empieza a presentar dificultades en temas de movilidad, pero que se plantea planes y programas a futuro que deben de una u otra manera, ser acogidas no como políticas de gobierno sino como políticas de estado.

Para la definición del modelo institucional que podría implementarse en la ciudad de Cuenca, es útil indicar que el mismo deberá abordar todo el conjunto de sistemas, medios, recursos y disposiciones legales que sean necesarios para la consecución de los objetivos planteados.

Como se indicó en el diagnóstico del modelo institucional, al hacer una revisión a las atribuciones con las que se cuenta tanto en la Dirección Municipal de Tránsito y la Empresa Pública de Movilidad EMOV EP, se notó una serie de sobre posiciones, las mismas que crean al final problemas en el manejo de los temas en transporte público, además la EMOV EP, al ser una empresa pública se maneja con un criterio independiente, lo que hace en ciertos casos difícil la coordinación entre estos entes municipales.

La propuesta en el orden institucional entonces es:

La creación de una entidad de que sustituya a la actual Secretaría de Movilidad, es indudable que por la planificación de la ciudad, la construcción del tranvía y la implementación del plan de movilidad, se vuelve imperativo un cambio de visión y planificación, se puede entonces pensar en la creación de la denominada Unidad de Transporte Público.

La unidad tendrá como objetivo principal el crear el nuevo marco legal que debe implementarse en materia de movilidad y particularmente en transporte público de personas siempre partiendo del marco legal vigente.

En el nuevo marco legal se tendrá que incorporar todos los lineamientos para una adecuada cooperación entre los titulares de los servicios de transporte público y de las infraestructuras, esto partiendo de la elaboración de todos los instrumentos jurídicos, técnicos y financieros que se consideren convenientes.

Las funciones que deberá desarrollar la nueva unidad serán:

- La planificación del transporte público de personas.
- Llevar adelante las relaciones con los operadores del transporte colectivo.
- Velar por que exista el financiamiento para la operación de todo el sistema a su cargo.
- Determinación de las tarifas.

- Potencializar el sistema integrado de transporte en un sistema integral tarifario, ya que por la implementación del Tranvía Cuatro Ríos de Cuenca en necesario una reestructuración de líneas y troncales.
- Crear el marco normativo futuro.
- Elegir la plataforma tecnológica que considere es la más adecuada para la operación del sistema de transporte.
- Llevar adelante la comunicación con los usuarios con base en una buena política de información que contribuya a que el sistema de transporte público sea más amigable.
- Otras funciones que estén relacionadas con la movilidad y que se encuentren enmarcadas en el marco legal vigente.

Para la consecución de los objetivos que se han propuesto en el modelo institucional para el transporte público en la ciudad de Cuenca, es necesario contar con un nuevo modelo administrativo que busque una mejor coordinación entre los actores de la transportación en la ciudad. Para esto como ya se mencionó se deberá crear una unidad que sustituya a la actual Secretaría de Movilidad, la misma que al momento aglutina a la Empresa de Movilidad EMOV EP, a la Dirección Municipal de Tránsito y a la Corporación Aeroportuaria o denominada con sus siglas CORPAC. Por cuestiones de operatividad la CORPAC mantendrá su organización, sin embargo requerirá una mayor coordinación con la unidad de transporte.

En el esquema organizacional se sustituye al Secretario de Movilidad por un Director General, el mismo que deberá llevar adelante todas las políticas, planes o programas que se busquen implementar en la ciudad.

El perfil de este Director General, es ser ingeniero civil con estudios de postgrado en transporte, tránsito y seguridad vial o afines y contar con una experiencia dilatada en el tema.

Se plantea además tres subdirecciones como la legal, la administrativa y la subdirección de planificación y explotación. Sobre las dos primeras acotar simplemente que los perfiles serían en el primer caso de un abogado con buenos conocimientos en materia de movilidad, y en el segundo caso de la subdirección administrativa con trayectoria en la rama y que califique gran capacidad de manejo de recursos.

Otro departamento que se expone como una opción en el organigrama propuesto es el de relaciones públicas, muy importante, ya que el mismo tendrá a su cargo toda la parte de la difusión y de la información que deba generarse entre los sistemas de transporte y los usuarios para lograr sinergias y crear ambientes amigables entre los actores. Su coordinador deberá ser un conocedor y profesional en el tema.

La subdirección de planificación y explotación tendrá a su cargo el llevar a efecto los planes, programas y velar por su correcta ejecución y fiscalización de los mismos.

El perfil del subdirector es de un profesional de la ingeniería civil o carreras afines, contar con estudios superiores en materias de tránsito, transporte y seguridad vial y contar con experiencia en cargos similares.

Se proyecta además contar con dos coordinaciones en esta subdirección, una coordinación de planificación y otra que se encargue de la parte de ejecución y fiscalización.

Cada coordinación tendrá a su cargo diferentes departamentos o áreas como se las ha llamado en el nuevo modelo administrativo buscando así una buena cooperación entre las diferentes dependencias. Los coordinadores serán profesionales con estudios de postgrado en áreas afines a temas de transporte público, tránsito y seguridad vial.

En la coordinación de planificación existirá un área explícita para el tranvía, el mismo que al momento está en construcción, obviamente que luego de terminada la obra, tanto la operación como el mantenimiento deberán pasar a manos de la unidad de transporte público. Además al momento no se tiene certezas sobre la contratación de una empresa que realice la operación, en todo caso de ser el caso esta empresa deberá igual estar adscrita a esta unidad.

A continuación se presenta el nuevo modelo administrativo propuesto para la Unidad de Transporte del GAD Cuenca.

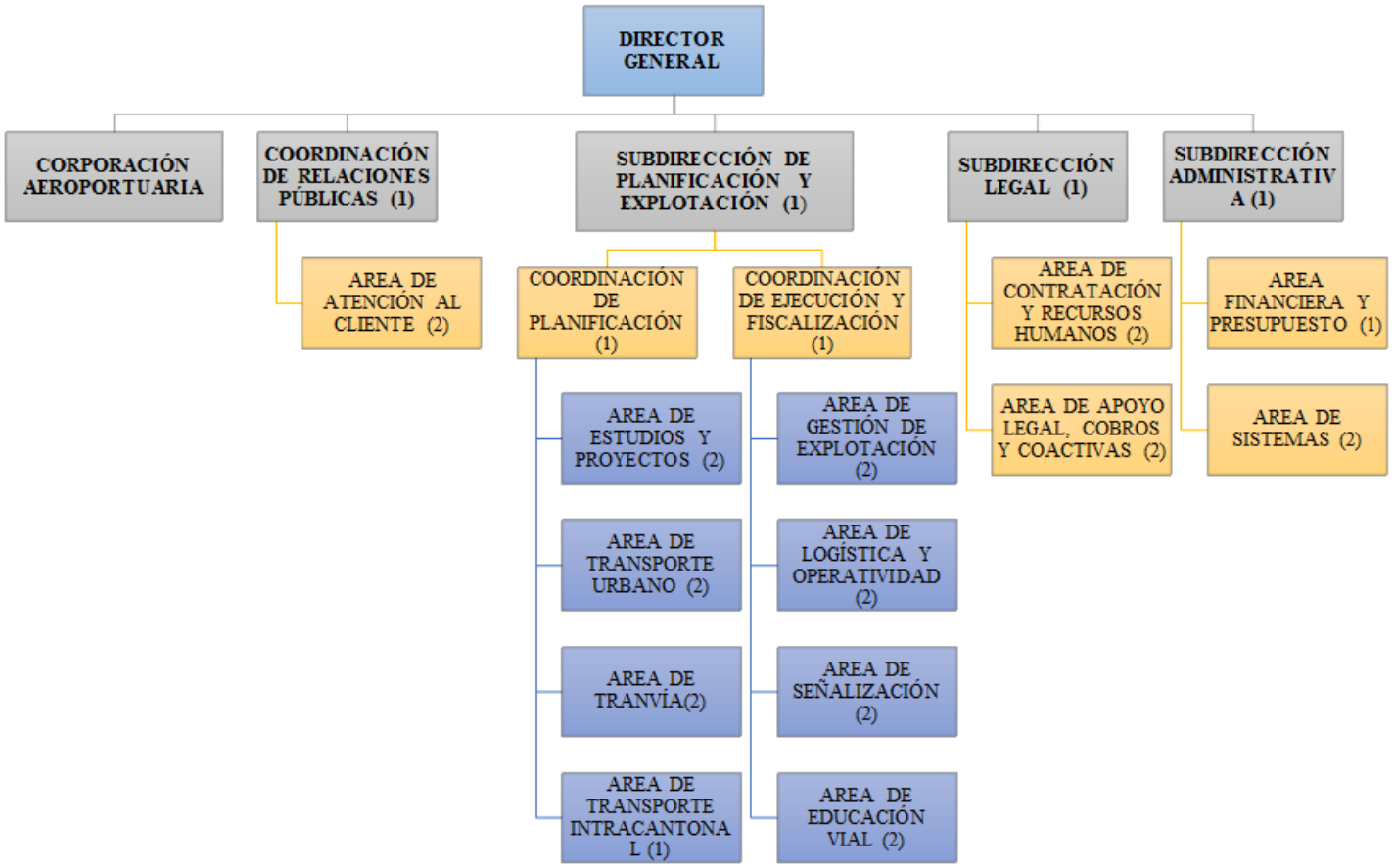

Figura 21. Organigrama Unidad de Transporte GAD Cuenca Propuesta.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo administrativo propuesto debe mantener las siguientes directrices:

- El ordenamiento del sistema vial, que prioriza la circulación del transporte público sobre el transporte individual.
- La promoción del uso de transporte público para desplazamientos rápidos, seguros confortables y a costos asequibles.
- La consecución de la integración del transporte público colectivo que busca consolidar la integración de los modos de transporte.
- El incentivo para adoptar nuevas tecnologías que reduzcan las emisiones contaminantes, los residuos en suspensión y la contaminación sonora, intentando acceder más a la utilización de combustibles renovables.
- Buscar el grado de excelencia en los patrones de calidad, que les otorgue a los usuarios del transporte público un grado cada vez más creciente de satisfacción por el servicio.

La reestructuración del transporte público exige una serie de condicionantes que deben cumplirse para su ejecución como son:

- La integración de las redes para que el transporte público haga uso de las tramas viarias principales y de modo segregado con respecto al vehículo privado.
- Mayor cobertura a la población, cumpliendo con parámetros internacionales como por ejemplo que la distancia de la red de transporte público a una parada no exceda de 300 metros.
- Se pueden mantener la ubicación de las paradas actuales pero además se debe incrementar las mismas para lograr un mejor servicio.
- Debe haber la máxima conexión entre diversos lugares para buscar llegar a la mayor cantidad de destinos.
- La accesibilidad debe ser fundamental ya que con esto el ciudadano optará por el servicio sobre todo si es competitivo con el vehículo privado.
- Adecuar el transporte público con la puesta en servicio del tranvía para que se obtenga de esta manera un modelo integrado de transporte, para esto se debe estudiar el funcionamiento del sistema de transporte con la incorporación del tranvía para que puedan darse los ajustes necesarios a la red.

Dentro del organigrama propuesto en la parte administrativa para la nueva Unidad de Trasporte del GAD Cuenca, se ha previsto la cantidad de personal requerido para cubrir cada uno de los cargos que tendrá esta nueva dependencia, por lo que se presenta a continuación una tabla con el estimado del costo de inversión de personal:

Tabla 4. Tabla inversión anual de personal Unidad de Transporte.

INVERSIÓN DE PERSONAL ASIGNADO A LA UNIDAD DE TRANSPORTE DEL GAD CUENCA			
Nómina	**Cantidad**	**Salario mensual**	**Salario Anual**
Dirección General			
Director(a) General	1	3800	49766
Asistente	1	1400	18566
Subdirección de Planificación y Explotación			
Subdirector(a) de Planificación y Explotación	1	2800	36766
Coordinador(a) de Planificación	1	2300	30266
Estudios y Proyectos	2	1600	42332
Transporte urbano	2	1600	42332
Tranvía	2	1600	42332
Transporte Intracantonal	1	1600	21166
Coordinador(a) de Área de Ejecución y Fiscalización	1	2300	30266
Gestión de la Explotación	2	1600	42332
Logística y Operatividad	2	1600	42332
Señalización	2	1600	42332
Educación Vial	2	1600	42332
Subdirección Legal			
Subdirector(a) del Área Legal	1	2800	36766
Contratación y Recursos Humanos	2	1600	42332
Apoyo Legal, cobros, coactivas	2	1600	42332

Subdirección Administrativa			
Subdirector(a) Administrativo	1	2800	36766
Financiero Y Presupuesto	1	1600	21166
Sistemas	2	1600	42332
Coordinación de Relaciones Públicas			
Coordinador(a) de Relaciones Públicas	1	2300	30266
Atención al Cliente	2	1300	34532
TOTAL DE INVERSIÓN			769614.00
SON: SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CATORCE CON 00/100 USD			

Fuente: Elaboración Propia

CONCLUSIONES

En el marco legal vigente dentro de la ley de transporte terrestre tránsito y seguridad vial estableció las competencias para cada una de las entidades encargadas de normar, planificar y ejecutar el transporte público; queda entonces esperar que la ley sea aplicada, buscando siempre favorecer a los usuarios que son los sujetos más vulnerables dentro de todo el sistema de transportación.

El modelo institucional de transporte público que se tiene en la actualidad en la ciudad presenta falencias, no existe una adecuada comunicación entre los actores, las entidades encargadas de la planificación, ejecución y fiscalización tienen similitud de competencias que derivan en superposición de funciones, esto en el caso muy particular de la Empresa de Movilidad EMOV EP y la Dirección Municipal de Tránsito (DMT).

El modelo administrativo de transporte público si bien fue pionero en el país al momento no cuenta con una buena coordinación entre los transportistas y los encargados de la planificación y fiscalización; existen serios vacíos al momento de cumplir con lo estipulado en los contratos de operación como es la transferencia de información. Además, se tiene que buscar potenciar el transporte público en la ciudad que tiene una percepción negativa entre los usuarios.

La propuesta del nuevo modelo institucional y administrativo para el transporte público en la ciudad lo que busca es coordinar de mejor manera entre las instituciones que hoy constituyen la Secretaría de Movilidad formando lo que se llamará la Unidad de Transporte, además se pretende darle una difusión y acercamiento con la colectividad en base a una coordinación de relaciones públicas y sobre todo ser más eficiente, para ello se deberá contar con más personal capacitado en temas de transporte público, tránsito y seguridad vial.

La inversión estimada y presentada en el Capítulo 3 en lo referente a la propuesta de la nueva Unidad de Transporte que se plantea implementar en el GAD Cuenca no representaría una erogación que pueda afectar los intereses de la municipalidad tomando en cuenta la importancia que reviste el tema de la movilidad en la ciudad.

RECOMENDACIONES

Es importante que el GAD Cuenca siga contando con la cooperación de empresas privadas de transporte público, pero siempre teniendo como base un modelo público privado que permita al municipio ser quien de los lineamientos para la planificación y operación del transporte público.

Será fundamental contar con profesionales verdaderamente capacitados, incluso tener la posibilidad de integrar a expertos que ayuden en la formación de los técnicos que al momento laboran en la Secretaría de Movilidad debido a la situación actual del transporte público en la ciudad

El paso para la creación de esta nueva Unidad de Transporte debe iniciar de inmediato, pues la problemática de la movilidad que soporta al momento la ciudad de Cuenca exige que se busquen respuestas urgentes.

Bibliografía

(CAF), C. A. (2009). *Información para mejores Políticas y mejores ciudades.* Obtenido de www.caf.com/publicaciones

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (6 de Septiembre de 2016). *SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE MEDELLÍN*. Obtenido de htpp://www.medellin.gov.co/movilidad/

ASAMBLEA CONSTITUYENTE. (2008). Ley Orgánica de transporte terrestre tránsito y seguridad vial. Ecuador: Registro Oficial.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE, H. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Ecuador, Ecuador: Registro Oficial.

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS. (26 de Abril de 2012). Resolución 006. Cuenca, Azuay, Ecuador: Registro Oficial.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO, C. (2011). *Desarrollo urbano y de movilidad en América Latina.* PANAMÁ: CAF.

CRTM, C. R. (Noviembre de 2013). Madrid, Referente Mundial. Madrid, Madrid, España: Artes gráficas.

EMOV, E. (s.f.). *EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE MOVILIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CUENCA*. Obtenido de htpps://www.emov.gob.ec

GAD CUENCA. (09 de Abril de 2010). Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP. Cuenca.

GAD Cuenca. (10 de Agosto de 2016). *www.cuenca.gov.ec*. Obtenido de http://www.cuenca.gov.ec/?q=page_dmt

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA. (2015). Plan de Movilidad y Espacios Públicos (PMEP)(2015). *Plan de Movilidad y Espacios Públicos (PMEP)(2015), Bases para un nuevo modelo de transporte*. Cuenca, Azuay, Ecuador.

ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA. (15 de Febrero de 2013). Ordenanza que regula el procedimiento para el otorgamiento de títulos habilitantes de transporte terresre en el cantón Cuenca. Cuenca, Azuay, Ecuador.

MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS. (2011). Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización COOTAD. Quito, Ecuador: Registro Oficial.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y OBRAS PÚBLICAS MTOP. (23 de Agosto de 2016). *Ministerio de Transporte y Obras Públicas > El Ministerio > Infraestructura del Transporte.* Obtenido de http://www.obraspublicas.gob.ec/infraestructura-del-transporte/