



DOI: <http://dx.doi.org/10.23857/dc.v7i6.2369>

Ciencias Económicas y Administrativas
Artículo de investigación

***Descentralización: análisis de la gestión pública de la seguridad vial de Guayaquil
– Ecuador frente a la vulnerabilidad del ciclismo como obstáculo del desarrollo
local***

***Decentralization: analysis of public management of road safety in Guayaquil -
Ecuador in the face of the vulnerability of cycling as an obstacle to local
development***

***Descentralização: análise da gestão pública da segurança rodoviária em Guayaquil
- Equador face à vulnerabilidade do ciclismo como barreira ao desenvolvimento
local***

Elmer Gallardo Macas^I

ilianov_gallardo_ma@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0310-5444>

Correspondencia: ilianov_gallardo_ma@hotmail.com

***Recibido:** 30 de agosto de 2021 ***Aceptado:** 22 de septiembre de 2021 *** Publicado:** 28 de octubre de 2021

- I. Universidad de Guayaquil, Carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas, Guayaquil, Ecuador; Maestría en Desarrollo Local mención Economía Social y Solidaria, Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

Resumen

El artículo versa sobre el tratamiento jurídico y logístico del ciclismo, analizando el nivel de vulnerabilidad al que se enfrenta este grupo en la ciudad de Guayaquil en Ecuador; desde las bases teóricas e históricas de la descentralización, bajo una exhaustiva exposición de la efectividad de la gestión municipal de la competencia de seguridad vial. La metodología se fundamenta en la hermenéutica socio jurídica, así como de una recopilación conceptual de fuentes bibliográficas y de la aplicación de encuestas y entrevista pericial. En ese sentido, los resultados arrojan que las condiciones de la seguridad vial del ciclista son necesidades que impiden el desarrollo local de Guayaquil, pues hasta el momento confluyen dos principales variantes que segregan socialmente al ciclista; por un lado se vislumbra ausencia de políticas de movilidad urbana, ya que la ciudad aún carece de ciclovías e intersecciones señalizadas; adicionalmente, se evidencia escasez o nula educación vial, puesto que los conductores limitan con su accionar el pleno ejercicio de derechos de los no motorizados como el ciclista. Por consiguiente, este trabajo demuestra cómo el GAD Municipal de Guayaquil ha catalogado al ciclismo como una práctica y medio de transporte riesgoso, puesto que las desventajas sociales, legales y ambientales, ubican al ciclista como parte de un grupo desfavorecido. Es así que la visión de este artículo estimula la promulgación de políticas sociales y de planificación de diseño urbano de circulación privilegiada dentro de las calles y carreteras de la ciudad con fines de movilidad, recreación, deporte, salud u otros.

Palabras clave: Ciclismo; desarrollo local; seguridad vial; descentralización.

Summary

The article deals with the legal and logistical treatment of cycling, analyzing the level of vulnerability faced by this group in the city of Guayaquil in Ecuador, from the theoretical and historical bases of decentralization, under an exhaustive exposition of the effectiveness of municipal management of road safety competition. The methodology is based on socio-legal hermeneutics, as well as a conceptual compilation of bibliographic sources and the application of surveys and expert interviews. In this sense, the results show that the cyclist's road safety conditions are needs that impede the local development of Guayaquil, since up to now two main variants converge that socially segregate the cyclist; On the one hand, there is an absence of urban mobility policies, since the city still lacks bicycle lanes and signposted intersections; additionally, there is little or no driver education, since drivers limit the full exercise of the rights of non-motorized people such as cyclists

with their actions. Therefore, this work shows how the Municipal GAD of Guayaquil has classified cycling as a risky means of transport and practice, since the social, legal and environmental disadvantages place the cyclist as part of a disadvantaged group. Thus, the vision of this article stimulates the enactment of social policies and planning of urban design of privileged circulation within the streets and highways of the city for mobility, recreation, sports, health or other purposes.

Keywords: Cycling; local development; road safety; decentralization.

Resumo

O artigo trata do tratamento jurídico e logístico do ciclismo, analisando o nível de vulnerabilidade enfrentado por este grupo na cidade de Guayaquil no Equador; a partir das bases teóricas e históricas da descentralização, sob uma exposição exaustiva da eficácia da gestão municipal da competição de segurança rodoviária. A metodologia baseia-se na hermenêutica sócio-jurídica, bem como numa compilação conceptual de fontes bibliográficas e na aplicação de inquéritos e entrevistas de peritos. Neste sentido, os resultados mostram que as condições de segurança rodoviária para os ciclistas são necessidades que impedem o desenvolvimento local em Guayaquil, uma vez que existem duas variantes principais que segregam socialmente os ciclistas; por um lado, existe uma falta de políticas de mobilidade urbana, uma vez que a cidade ainda carece de ciclovias e cruzamentos sinalizados; além disso, existe pouca ou nenhuma educação sobre segurança rodoviária, uma vez que os condutores limitam o pleno exercício dos direitos das pessoas não motorizadas, tais como os ciclistas. Consequentemente, este trabalho demonstra como o Governo Municipal de Guayaquil classificou a bicicleta como uma prática e meio de transporte de risco, uma vez que as desvantagens sociais, legais e ambientais colocam os ciclistas como parte de um grupo desfavorecido. Assim, a visão deste artigo estimula a promulgação de políticas sociais e planeamento urbanístico para circulação privilegiada dentro das ruas e estradas da cidade para fins de mobilidade, recreação, desporto, saúde ou outros.

Palavras-chave: Ciclismo; desenvolvimento local; segurança rodoviária; descentralização.

Introducción

El desarrollo social es uno de los principales objetivos de la administración pública, lo cual, desencadena un propósito ajustable en todos sus niveles de gobierno; de tal manera que es factible profundizar en un estudio de caso con preponderancia local, pues, se deduce que su aplicabilidad

Descentralización: análisis de la gestión pública de la seguridad vial de Guayaquil – Ecuador frente a la vulnerabilidad del ciclismo como obstáculo del desarrollo local

nace de una planificación sistematizada que persigue primordialmente el crecimiento socioeconómico mediante un análisis de necesidades que requiere de la intervención estatal para la satisfacción de los miembros de una determinada población; en este particular, se exhibe el desempeño de la función a la movilidad humana asumida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, como es el caso de la ciudad de Guayaquil conforme a lo dispuesto por el Consejo de Competencias mediante resolución en el año 2012.

En incursión al ejercicio de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, nace la Autoridad de Tránsito Municipal (ATM), organismo privado que tiene como función la prestación del servicio público de movilidad humana, lo cual, se efectúa en virtud de la delegación de la Municipalidad de Guayaquil y con la denominación de Agentes Civiles de Tránsito, esta institución, de la mano del GAD Municipal, y la colaboración y formación ciudadana en temas de seguridad vial, son los entes que intervienen y deben velar por el eficiente desempeño de sus roles, atribuciones, competencias y responsabilidades. La ciclovía que es un proyecto en ejecución del GAD de Guayaquil, en la actualidad, no presenta los parámetros suficientes para equilibrar la seguridad vial; en este sentido se exhibe a los ciclistas como protagonistas de una de las problemáticas de tránsito más crecientes en la ciudad de Guayaquil, cual ha desencadenado la carencia de carriles para ciclistas en todos los sectores, ineficacia en la operatividad del tránsito y falta de formación a peatones y conductores.

Este artículo científico pretende evidenciar la latente necesidad de fragmentar el desarrollo local desde una perspectiva de responsabilidad de la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial; y brindar como propuesta y posible solución a estas problemáticas al ciclismo y su variante "bicicleta" como un medio de transporte recurrente en la ciudad de Guayaquil, mismo que debe ser impulsado a fin de contribuir a la movilidad humana desde la seguridad vial.

Entre tanto, la problemática que deviene del funcionamiento de la ciclovía para actividades recreativas contiene una responsabilidad de la Municipalidad de Guayaquil conjuntamente con la Autoridad de Tránsito Municipal porque las facultades que integran esta competencia son ejecutadas por sus organismos locales y de esta manera se debe impartir un análisis de necesidades y una supervisión de las actividades asignadas para evidenciar una gestión encaminada al progreso; y a su vez se contempla una corresponsabilidad de la ciudadanía debido a que su continua participación en el tránsito de la ciudad necesita adaptarse a la transformación de la sociedad y a las reglas que integran la seguridad vial.

Metodología

El desarrollo de este trabajo se basa en la utilización de métodos y técnicas de investigación científica, como medios para brindar el carácter objetivo, y de validez que requiere este estudio, teniendo como aristas un enfoque cualitativo que propone la búsqueda de una teoría fundamentada que sustente la postura de esta autoría, esto es, con una relación bibliográfica promovida por documentos oficiales, revistas indexadas, normativa nacional y local, en virtud de recolectar las tendencias doctrinarias y jurídicas que abordan la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; así también, otro enfoque cuantitativo que configure la medición de la población que conforma el GAD de Guayaquil, la delegación de sus competencias en la Agencia de Tránsito Municipal, y la localidad que exhibe la problemática.

El alcance de la investigación opta por la utilización de una investigación explicativa que actúa en virtud de la búsqueda de información general y adecuarla al fenómeno que en la actualidad no comprende un estudio científico exhaustivo. Por lo que, esta autoría pretende detallar la realidad que emerge de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial con la escueta información que reposa en el sistema web respecto a la problemática. En torno a este proceso investigativo se plantea un carácter analítico que fragmenta el estudio en etapas y categorías para reflexionar sobre las variables que componen la competencia de desarrollo local determinada. En el estudio de las ciencias sociales, es meritorio observar el fenómeno de estudio desde la experimentación hasta la configuración de un análisis de los factores sociales y estadísticos que emergen en la investigación. Por ello, se efectúa una exégesis de la situación en conflicto para buscar las causas, consecuencias y posibles soluciones. De tal manera que esta investigación se centra en la recopilación de información que se descompone en distintas aristas de estudio de las atribuciones del GAD de Guayaquil en razón de la competencia de estudio para que esta obtención de datos sea acompañada de argumentos propios.

Además, se utiliza el método Hipotético – Deductivo que consiste en el seguimiento de un procedimiento para la obtención de un resultado ajustado a la solución de la problemática, para lo cual, se inicia con la observación del fenómeno, continuando con la creación de una o varias hipótesis que sustenten una determinada teoría, en relación, al planteamiento de una deducción de las repercusiones que atañe a la premisa inicial y aquellas que se obtienen en el proceso, por lo que,

finalmente se verifica la verdad o falsedad de los presupuestos deducidos. En tanto, se refiere al estudio del fenómeno que se plantea en las premisas o preguntas de investigación desde la generalidad de la competencia de movilidad que en el GAD de Guayaquil se denomina como aquella de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial hasta concluir con la problemática del ciclismo en las vías de esta ciudad.

Técnicas de investigación

Para la obtención de información precisa respecto a la problemática que acontece a esta investigación, esta autoría adopta dos técnicas, que son:

Entrevista: En referencia de la adopción de una temática de desarrollo local se efectúa un diálogo fijado en un cuestionario específico con la finalidad de dar respuesta al funcionamiento de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en Guayaquil. Por tal motivo se realiza una entrevista a la Abg. Consuelo Flores que ocupa el cargo de concejal de Guayaquil y delegada de la Municipalidad para cuestiones de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

Encuesta: Manifiesta la opinión de la ciudadanía respecto a un tema en específico, por lo que, se emplea usualmente en primacía de la realidad para exhibir una determinada problemática; por lo que, se efectúa un formulario en el que constan interrogantes sobre la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, así como, del funcionamiento de la vía para ciclistas de la ciudad de Guayaquil. En ese sentido, es preciso indicar que se ha utilizado como técnica de investigación la encuesta ya que es uno de los mecanismos idóneos para la recopilación directa de información fidedigna. Cabe señalar que la población objeto de la encuesta es únicamente los ciclistas, ya que el enfoque de este estudio reside en exponer la vulnerabilidad del ciclista y como esta condición impide el crecimiento local de Guayaquil, pues mientras exista un retroceso en derechos de un grupo en particular, no se puede hablar de desarrollo. Justamente de esa noción, emerge la creación de este trabajo, pues se pretendía corroborar la inercia estatal al momento de solo direccionar fondos públicos para otros asuntos, que excluye totalmente al ciclista, tan solo por ser una población menor, pero no menos importante.

Bases teóricas

El tratamiento que ha recibido la descentralización hasta su institucionalización ha sido fuertemente discutido, pues ha estado sujeta a la perenne pugna de autonomía que profesa el centralismo. Sin

embargo, la administración pública se vincula a la descentralización ya que de ella devienen las competencias que facilitan el desarrollo local. Por lo tanto, es importante señalar la concepción que propone el autor Batallas, el cual expone que: “la descentralización de competencias genera cambios importantes en la concepción de los gobiernos seccionales y sus sistemas de gestión, lo cual, a su vez, les conlleva a enfrentar grandes desafíos y cambios en su estructura política, administrativa y económica” (2013, p. 6).

De manera icónica la historia asocia la descentralización como un modelo que rompe los paradigmas de organización en todo el mundo, pero aunque las repercusiones han sido multidimensionales no son iguales; tal y como lo menciona la Organización de Estados Iberoamericanos, al declarar que la descentralización en Europa consistió en disparar al proceso tanto cronológico como geográficamente, mientras la descentralización en Europa fue y sigue siendo un proceso heterogéneo, América Latina no está siguiendo los mismos pasos (OEI, s.f); puesto que, los Estados nacionales se conformaron a partir de un centro dominante, sin contrapeso, o bien mediante procesos a través de una dialéctica entre unificación y hegemonía (Palma E. , 1983).

Ante esta situación, la descentralización se presenta como una opción progresista ante la crisis tanto de los países socialistas como del Estado del bienestar, ya que ella sería consubstancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al permitir: (a) ampliar el campo de derechos y libertades, (b) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y (c) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas (Borja, 1986). Existen en general diversas teorías sobre los procesos de descentralización de las competencias, las cuales son necesarias abordar ya que de allí depende el paradigma en que está inscripto cada gobierno. En ese sentido, desde la óptica política históricamente ha existido una evidente afinidad a la descentralización, es así que en Europa se adhieren a ella destacados autores como el reaccionario De Bonald, el conservador Taina, el liberal Tocqueville y el socialista libertario Proudhon.

Así Veneziano distingue dos teorías basadas en las visiones de sociedad, de Estado, de relación entre ellos, así como de desarrollo, de participación y democracia de cada uno de éstos. Por un lado, la teoría neoconservadora que le otorga mucha importancia a la descentralización, y tiene por fin la derivación de las demandas sociales hacia la periferia del aparato del Estado, al conceder atribuciones, competencias y desconcentrando servicios. Mientras que la teoría democratizante

significa una transferencia de poder desde las instancias centrales del Estado nacional hacia las periferias subnacionales o locales al transferir poder jurídico y administrativo, político (autonomía y efectividad), económico (o fondos o capacidad impositiva, pero autonomía presupuestal), y de organización (2012, pp. 187-188). Por tanto, la descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia, recaudación, asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales y distingue cuatro formas principales o grados de descentralización: desconcentración, delegación, devolución y privatización o regulación” (Rondinelli, 1989).

En Ecuador, la descentralización ha posibilitado el desarrollo económico local a través de un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Aunque, entre las medidas de desarrollo local que hay que considerar, tenemos las que se orientan a mejorar las redes de transporte y comunicaciones; crear suelo acondicionado y vías que faciliten la movilidad; o se trata de acciones características de la primera generación de las políticas regionales (Vasquez , 2000). Según lo manifestado se puede expresar que, la descentralización se sitúa en la planeación local para solucionar las necesidades reales de las poblaciones (Jaramillo, 2010), por ello, las políticas de desarrollo emergen de la necesidad de una organización administrativa de la nación en cada localidad con la finalidad de lograr un proceso de transformación social, económico y demás ámbitos que generen sostenibilidad.

La descentralización en el Ecuador es relativa a modificaciones estructurales en el Estado teniendo impacto en el sector administrativo, político, social y económico, con transferencia de competencias del gobierno central a gobiernos locales, con innovaciones en la legislación (Carrión, 2007). Con el boom del petróleo el Estado afirmó su capacidad de intervenir en la economía. Los gobiernos seccionales fueron controlados por el Estado, quien les asignó sus presupuestos, controló sus fuentes financieras y asumió una serie de competencias que antes les correspondían a los primeros, provocando una pérdida del papel de los municipios en tanto espacios locales de gobierno (GIZ, 2017). Es en esa situación, que el gobierno emprende reformas que afianzarán la gobernabilidad, creando poco a poco un escenario ideal para una nueva ola de reformas, las que ceñía la modernización de la administración pública, el filtro para la consolidación de la justicia, la descentralización y el desarrollo de políticas destinadas a las poblaciones vulnerables que resultaron afectadas por las políticas macroeconómicas.

Justamente por eso, Serrano y Acosta refieren que “la visión legal de la descentralización cambia hacia fines de la década del 2000, con dos cuerpos legales que dan impulso al desarrollo territorial: una reforma constitucional sancionada el año 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD) dictado dos años después” (2011, p. 2), ya que, el nuevo modelo de descentralización comenzó a implementarse desde 2011 (Senplades, 2015). Es así que la constitución ecuatoriana divide al país políticamente en regiones, provincias, cantones y parroquias; en tanto, los GAD’s se organizan de la siguiente manera: Regionales, Provinciales, Cantonales, Parroquiales (Asamblea Constituyente, 2008). La funcionalidad de un GAD vista desde una perspectiva generalizada, se encuentra estipulada normativamente en el Art. 29 del COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización), manifestando que estas funciones serán efectivas mediante el cumplimiento de estas 3 líneas:

- *De legislación, normatividad y fiscalización;*
- *De ejecución y administración;*
- *De participación ciudadana y, control social* (Asamblea Nacional, 2010).

Cabe señalar que esta estructura es orgánica pues vislumbra las competencias como mecanismos de desarrollo, y las que son atribuidas esencialmente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. “*Estos GAD’s son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana*” (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, 2020). Actualmente, se puede decir que, aunque prevalecen los criterios convergentes, aun así, persisten un sinnúmero de criterios contrarios. En el caso de Ecuador, el régimen al que sustenta es el democratizante, pues como lo prevé su Constitución, la administración del poder estatal surge de un gobierno central hacia gobiernos locales.

Ahora bien, los gobiernos autónomos descentralizados municipales contribuyen a una nueva reorganización del Estado (Vega, 2019), pues, se les atribuye una descentralización administrativa que alude a la “*transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones con autonomía de gestión*” (Palma & Rufian, 1985). A nivel nacional Arévalo reitera que los gobiernos autónomos descentralizados municipales se clasifican en modelos A, B y C, encuadrándose Guayaquil en el Modelo A en conjunto con las ciudades de Quito, Cuenca, Ibarra, Loja, Ambato y Manta. (2014, p. 3) Siendo necesario en este apartado

mencionar que a pesar de que la descentralización abarca unos extensos catálogos de competencias, para efectos de análisis este estudio se enfoca en la competencia de Seguridad Vial, en particular en la vulnerabilidad que presenta el ciclismo en la ciudad de Guayaquil.

Por consiguiente, la titularidad de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial de Guayaquil, hoy recae en el GAD municipal por disposición del Consejo Nacional de Competencias a través de la Resolución No. 006-CNC-2012; que circunscribe la planificación, regulación y control de las actividades y operaciones de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, los servicios de transporte público de pasajeros y carga, transporte comercial y toda forma de transporte colectivo y/o masivo, en el ámbito urbano e intracantonal, conforme la clasificación de las vías definidas por el Ministerio del Sector (Agencia Nacional de Tránsito, 2014).

Eventualmente con el surgimiento de las diversas formas de transporte y recreación, las primeras ciclovías de las que se tiene registro aparecieron en los años setenta, la iniciativa se ha extendido paulatinamente a lo largo del continente, especialmente en las ciudades latinoamericanas. (Gonzalo, 2014) Sin embargo, la condición del ciclista hoy en Ecuador y para efectos de este estudio, en Guayaquil permanece en vulnerabilidad, pues la creación de una ruta exclusiva donde se permita la circulación de bicicletas en todo el territorio guayaquileño aún permanece en planificaciones y no en verdades observables. En el año 2012 se presentó en la ciudad de Guayaquil un proyecto de ciclovía Ordenanza Municipal, pero esta no fue aprobada por el Municipio, porque aún en esa fecha la ciudad no poseía la competencia de tránsito. La Municipalidad de Guayaquil hasta este año no ha podido garantizar la seguridad de los ciclistas pues los siniestros y decesos han ido tomando volumen y voz (Arenas, 2016).

Como antecedente presupuestario el Ministerio de Economía transfirió en primera línea \$30 millones al Municipio de Guayaquil, correspondiente a un año por anticipado por las competencias de tránsito (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2013). Hoy, se observa la ciclovía en el centro de la ciudad, pero la afluencia de ciclistas es irrisoria pues estos se ven impedidos de ejercer su actividad ya que la ciudadanía no respeta los carriles exclusivos ni las normas de tránsito. Dentro del catálogo de efectos que conlleva la inoperatividad del GAD en razón de esta competencia se encuentran los incidentes viales que tienen como víctima a los ciclistas. El número general de siniestros en las vías: entre enero y septiembre de 2020 se han registrado 99 accidentes con ciclistas, según la Agencia Nacional de Tránsito (ANT). En contraste, se registraron 3.571 siniestros que involucran automóviles (Primicias, 2020).

Además, la degradación ambiental que menciona Sáenz de Viteri, evidencia que Guayaquil carece de espacios verdes y posee una alta contaminación del aire, incrementando los índices de enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Solo en la última década han aumentado en un 10% los casos de personas que ingresan a los hospitales públicos con este tipo de patologías (2014, p. 12). Por lo que es necesario fortalecer la planificación urbana para *“garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables a nivel local e intracantonal”* (SENPLADES, 2013).

Otro de los problemas consiste en la desintegración de las rutas de ciclovía existentes, con ello disminuye el uso de las mismas, limitando entre otros aspectos el disfrute de las zonas recreativas específicas que cruzan estos tramos de ciclovías, así como la explotación de dicho atributo de la ciudad para beneficios del turismo (Silva, 2016). De esta manera, el uso de la bicicleta tiene también inconvenientes, pero pueden controlarse. De hecho, casos de éxito en ciudades con climas lluviosos, fríos y con pendientes pronunciadas muestran que estos no son obstáculos fundamentales. A un coste adicional razonable, distintos accesorios o bicicletas adaptadas están disponibles para mitigar los inconvenientes: cambio de velocidades, ropa impermeable, cestas, remolques, tándems, bicicletas de carga o de pedaleo asistido (Probici, 2010).

En efecto, el arquitecto y urbanista David Hidalgo considera que no existe una planificación integral para dar espacio a todas las formas de movilización y que la Alcaldía ha dado preferencia a los automotores. Asimismo, Dennis Maroto quien preside una ONG que promueve campañas inclusivas para el sector vial manifestó que la ciudad tiene una deuda con las personas que se movilizan a pie o que poseen limitaciones de movilidad. La ciudad creció sin una planificación vial y las administraciones municipales hicieron muy poco o nada para equilibrar la seguridad en lugares altamente transitados por carros y peatones (El Telégrafo, 2019).

A pesar de lo expuesto, hasta el momento en Guayaquil hay poca investigación respecto a la incidencia de la construcción de infraestructura para la viabilidad de la bicicleta y, en particular, de ciclovías, así como en términos de optimizar la edificación de los barrios para la cimentación de residencias por parte de compañías inmobiliarias, el auge del emprendimiento en dichos barrios y, definitivamente, en la utilización de las calles por parte de los peatones (Rocco & Mora, 2020).

Hoy en día existen guías prácticas o manuales para el diseño de ciclovías, en este caso se destaca el Manual de Vialidad Ciclo – Inclusiva elaborado por el (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, 2015) en el cual se establece lo siguiente:

- Conexa: ruta que vincule de manera efectiva orígenes y destinos potenciales.
- Coherente: que defina el camino con claridad y continuidad.
- Directa: planificar y gestionar rutas lo más directas posibles y con pocas detenciones.
- Segura: separación física, poniendo especial atención en los cruces.
- Cómoda: experiencia placentera mediante pavimentos y geometría correcta.
- Atractiva: mantener un ambiente seguro y estético.

En materia de movilidad es importante que el GAD Municipal de Guayaquil analice la factibilidad para la creación de un carril exclusivo para su circulación, reestructurando rutas y frecuencias en todo el territorio cantonal, cuya finalidad sea reducir los tiempos de desplazamiento de los usuarios, brindando un servicio adecuado para la ciudadanía (Latorre, 2019).

Resultados

Entrevista

En una reunión virtual, C. Flores expresa que la Municipalidad de Guayaquil conjuntamente con la Autoridad de Tránsito Municipal han creado la propuesta Ciclovía con la finalidad de potenciar la movilidad urbana sostenible, esto es, con la intervención de una localidad amigable con los transeúntes (peatones y demás conductores) y con la bicicleta. Este es un proyecto que necesita a una ciudadanía consciente y participativa porque es visible la adopción de obras públicas y la preparación de las y los agentes de tránsito para la inclusión de ciclistas en la vía (C. Flores, comunicación personal, 14 de enero de 2021).

Ahora bien, también es factible mencionar que la ciclovía recreativa debe tener una constante transformación, ya que, la localidad demanda un incremento de ciclorrutas para tener mayor seguridad en el tránsito y disminuir los accidentes que contienen como protagonistas a los ciclistas. En referencia a la preparación de las y los agentes de la ATM se puede deducir que esta se debe afianzar a las necesidades que se encuentran en la vía pública y aquellas que la sociedad tenga como problemática o afectación al derecho del libre tránsito (C. Flores, comunicación personal, 14 de enero de 2021). En definitiva, son tres ejes que deben ser evaluados, supervisados y de mayor injerencia por la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, los cuales son: la extensión de las ciclorrutas, la potenciación de la pirámide de movilidad y la construcción permanente de consciencia social sobre seguridad vial. Por lo que, se debe adaptar lo mencionado a

la ordenanza municipal que fue aprobada para el uso de la bicicleta y vehículos de micro movilidad del año 2020 y presupuestar el crecimiento vial como necesidad ciudadana (C. Flores, comunicación personal, 14 de enero de 2021).

Validación de la Encuesta

El 1,9% de las personas a nivel nacional usan bicicleta. Del cual el 0,5% de la población mayor de cinco años, utilizan la bicicleta como medio de traslado en Guayaquil, es decir, según las últimas cifras del INEC (El Universo, 2019). Bajo esos datos, es válido realizar estimaciones aproximadas de la población y la muestra adecuada. Por consiguiente, para la estructuración del presente artículo de investigación participaron 377 personas ciclistas; motivo por el que fue necesario ejecutar esta encuesta con un mínimo estimado de cantidad de personas de la población investigada. Según (Paniagua Suárez, 2015) para validar la necesidad de la aplicación de esta encuesta se utilizaron cinco niveles de criterios de la siguiente forma: (1) Desacuerdo Total (2) Desacuerdo Parcial (3) Neutral (4) De acuerdo (5) Totalmente de acuerdo, en base a los siguientes criterios distintivos:

Tabla N°1: Criterios para las encuestas

Impacto	Se aplica con el objeto final de contribuir al desarrollo local de Guayaquil a través de las garantías del derecho de vía.
Pertinencia	En perspectiva a la coyuntura expuesta en necesario la aplicabilidad pues persiguen en el mejoramiento la gestión del desarrollo local sostenible.
Concepción holística-sistémica	Las variables que conforman esta encuesta tienen incidencia en los resultados de la gestión del desarrollo local sostenible en Guayaquil.
Continuidad	La encuesta es una prolongación final y oportuna, para la identificación del perjuicio que coexisten los ciclistas.
Racionalidad	La interpretación y análisis de resultados se direcciona en apego estricto a la realidad social de este grupo de Guayaquil.
Beneficios	El modelo brinda la exposición de vulnerabilidad de los ciclistas ante la escasa injerencia estatal de Guayaquil.
Innovación	Al ser un método práctico facilita la recopilación de información fidedigna desde fuentes directas.
Integridad	La ejecución de este método busca integrar elementos básicos inherentes a la gestión del desarrollo local sostenible con las vivencias de los ciclistas.
Contextualización	Es facultativo la delimitación de la problemática.
Factibilidad	Altamente relevante para prosecución de objetivos planteados.

Fuente: Elaboración propia.

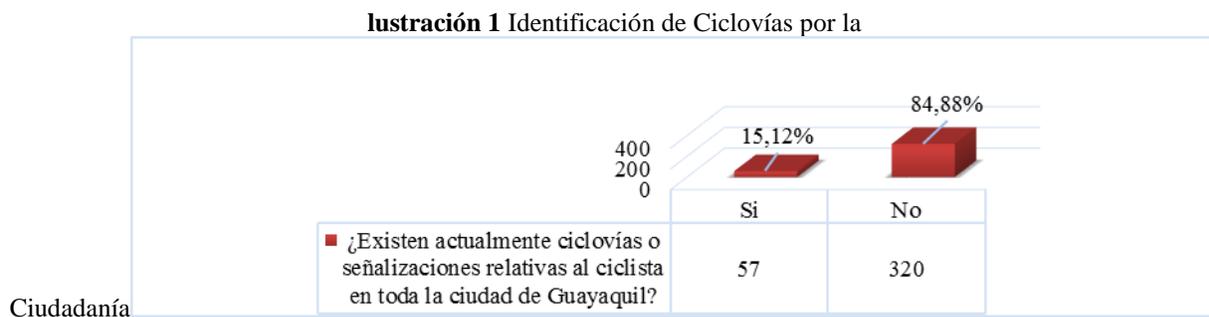
El cuestionario se utilizará para estudiar el nivel de vulnerabilidad del ciclista en la zona de estudio, y cómo esto afecta al desarrollo local de la ciudad. Para este caso se utilizará un muestreo metódico

Descentralización: análisis de la gestión pública de la seguridad vial de Guayaquil – Ecuador frente a la vulnerabilidad del ciclismo como obstáculo del desarrollo local

consistente en seleccionar un sujeto originario de carácter circunstancial entre la localidad y, luego escoger para la muestra a cada sujeto disponible en el cartabón muestral. El tamaño de la población total (universo) se obtendrá de una estimación de la cantidad total de guayaquileños/as. A partir de estos datos y con un grado de validez del 95%, un error tolerable del 5% y un valor de la proporción de población que representa el fenómeno constante de 0.5, debido a que no se conocía el mismo se calculará la muestra, para lo cual se utilizará la fórmula de Morales (ver cálculo en **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**)

Se aplicó una encuesta en la que los ciclistas determinan su grado de conocimiento en el tema de la investigación, dando todos los expertos un grado de conocimiento mayor a 5 en una escala del 1 al 10. Como siguiente paso se realizó una evaluación de cada ciclista, sobre su experiencia personal, conocimiento actual de la temática, formación, participación teoría práctica, conocimiento de la literatura especializada y/o publicaciones científicas y la intuición, se aplicó una escala de Alto, Medio y Bajo. La información obtenida de la encuesta sirvió para establecer una línea base y fortalecer la comprensión en cuanto a la condición vulnerable del área y de quienes la ejercen.

El procesamiento de datos de las interrogantes precedentes se realiza en el software Excel. Los resultados se encuentran afianzados en la muestra de un grupo de 377 personas ciclistas, que fueron encuestadas con el objeto de establecer cifras reales y directas de quienes se afirma son y han sido excluidos por la gestión pública de Guayaquil, en su particular, al momento de dirigir políticas en pro de la competencia de seguridad vial, en especial en las estimaciones que se tiene sobre el desarrollo local.



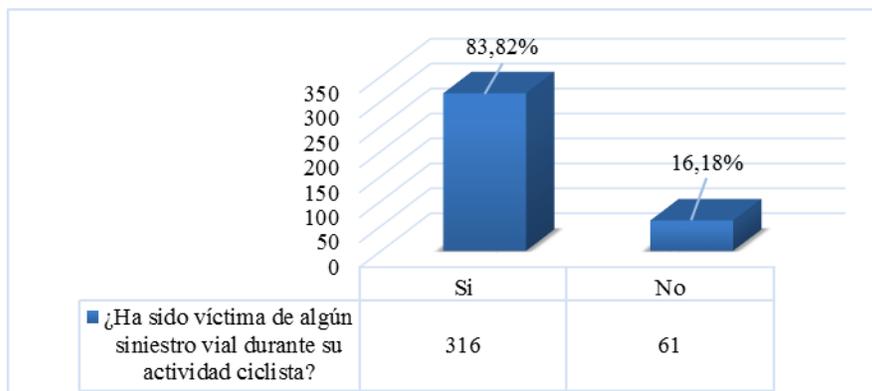
Fuente: Elaborado por el autor, basado en la tabulación de resultados de 377 personas encuestadas.

La Ilustración 1 demuestra que en la Ciudad de Guayaquil no existe una verdadera red de ciclovías o señalizaciones que le permitan al ciclista desarrollar su actividad en entera libertad, puesto que de

Descentralización: análisis de la gestión pública de la seguridad vial de Guayaquil – Ecuador frente a la vulnerabilidad del ciclismo como obstáculo del desarrollo local

los 377 encuestados tan solo 57 creen que la ciudad posee estos indicadores. Sin embargo, la realidad es que deben compartir las mismas calles y carreteras que los motorizados, aun cuando ya se ha verificado que ese contexto ubica al ciclista en un alto índice de riesgo, por cuanto es delicadísimo que el GAD Municipal de Guayaquil no pretenda o no ejecute planificaciones aligeras para contrarrestar esta realidad segregada.

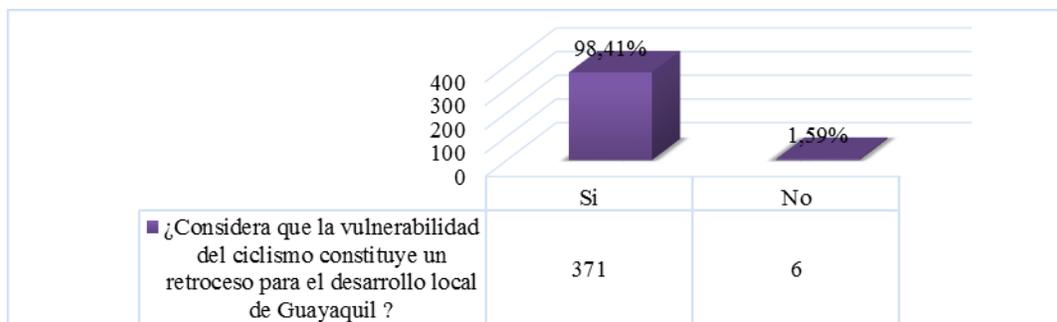
Ilustración 2 Índice de siniestros viales de Ciclistas



Fuente: Elaborado por el autor, basado en la tabulación de resultados de 377 personas encuestadas.

De la Ilustración 2 se muestra que el condicionamiento de vulnerabilidad al que se somete al ciclista es tan cuantioso, que en esta encuesta no puede ser eludido, pues justamente de 377 personas interrogadas, 316 ciclistas expresan que han sido violentados en las vías de la ciudad de Guayaquil, problemática vinculada a la ausencia de seguridad vial, pues si solo existen ciertos tramos de la ciudad con señalizaciones y ciclovía, es obvio que el acceso al tránsito será perjudicial para los no motorizados.

Ilustración 3 Proyecciones de la Gestión Pública de Guayaquil

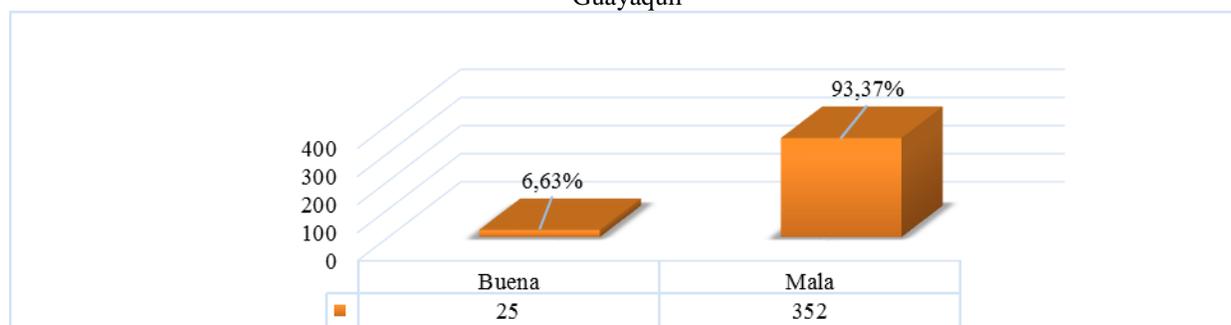


Descentralización: análisis de la gestión pública de la seguridad vial de Guayaquil – Ecuador frente a la vulnerabilidad del ciclismo como obstáculo del desarrollo local

Fuente: Elaborado por el autor, basado en la tabulación de resultados de 377 personas encuestadas.

En la Ilustración 3 se observa que la población ciclista presenta una profunda inconformidad con la anterior y actual gestión de Guayaquil, ya que el ciclismo no es solo un medio recreativo, sino que hoy constituye en un medio de transporte que genera beneficios ambientales y de salud personal, por cuanto, para el ciclista es degradante que aún tengan que ser excluidos, cuando su actividad no causa daño, sino más bien beneficios, por lo que en conversación interna manifiestan su perenne exigencia de garantías de sus derechos.

Ilustración 4 Valoración de la Gestión Pública de Guayaquil



Fuente: Elaborado por el autor, basado en la tabulación de resultados de 377 personas encuestadas.

Finalmente en la ilustración 4 se contempla cual es la postura que mantienen los ciclistas respecto al desarrollo local, ya que en términos generales se podría decir que hubo un consenso respecto al rol que cumple el ciclista para el desarrollo local de la ciudad, pues no se puede pretender hablar de progreso y políticas públicas inclusivas y afines a las necesidades, cuando aún persiste un fuerte grupo que permanece rezagado al carecer de espacios y leyes que amparen su ejercicio, es así que de 377 personas encuestadas, 371 señalan al Municipio de Guayaquil como un ente inoperativo al no ejecutar proyectos inmediatos que promocionen e incluyan al ciclista, en cuanto el desarrollo solo es validado cuando el interés colectivo así lo demande, particular que en este caso no se cumple, pues el descontento de la población ciclista es grande.

Conclusión

La transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial confiere de todas sus facultades a las principales municipalidades del país y en este sentido se reconoce al Gobierno

Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil como responsable de la ejecución del sistema integral de gestión local de movilidad humana que se ha implementado para la ordenación y vigilancia del transporte; es así que, se resuelve la incorporación de agentes civiles mediante la creación de un ente denominado Autoridad de Tránsito Municipal para que represente el desarrollo del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. La representatividad de la ATM en Guayaquil es muy extensa, por lo tanto, es meritorio concretar que una de las principales problemáticas de tránsito causantes de conmoción social está generada por accidentes que involucran a las y los ciclistas; ya que, al implementarse la ciclovía en lugares estratégicos de esta ciudad y no prever situaciones futuras, se han desencadenado particularidades que retrasan el crecimiento local.

Sin embargo, la Gestión pública de Guayaquil en el marco de su competencia de seguridad vial es deficiente, y más bien debe desarrollar una estrategia que involucre a la población urbana y rural del cantón con la finalidad ejecute acciones que incluyan a este grupo, puesto que la regresividad de derechos que vive la comunidad ciclista es inadmisibles y no compagina con el desarrollo local, sino que más bien lo debilita, ya que se habla de desarrollo es importante resaltar que solo se concibe al desarrollo local cuando integralmente se evidencia un crecimiento en acciones, como en resultados.

La dimensión institucional que es abordada por la Municipalidad de Guayaquil advierte la necesidad de regular la gestión de movilidad humana mediante ordenanzas que protejan los derechos constitucionales, pues, el enfoque va dirigido a una cobertura legal en el modelo de gestión para el funcionamiento de la ciclovía y su sostenibilidad en la localidad; al referirse a una tutela de derechos se contiene a todas las condiciones que emergen de la movilidad humana, esto es, el incremento de obras públicas para erradicar la congestión vehicular, la contemplación de normas de seguridad vial dirigida a las y los ciclistas, la formación de las y los agentes civiles y la regulación de las actividades recreativas que devienen del ciclismo.

Además de ello, se reconoce que, el ejercicio de las facultades de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial debe estar acompañado de la participación permanente de la ciudadanía en asuntos de prevención de accidentes de tránsito, de concientización respecto a la inobservancia de las y los peatones y de formación académica y práctica de la sociedad en materia de tránsito. Todo esto, circunscribe dentro de la administración pública como un marco de regresión del desarrollo local de Guayaquil, ya que aún la ciudad no posee una cobertura logística y gestión pública organizacional de la seguridad vial del ciclista.

Referencias

1. Gonzalo, S. (2014). Obtenido de Universidad de Guayaquil: <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/7699/1/TESIS.pdf>
2. Agencia Nacional de Tránsito. (6 de agosto de 2014). *GADs Y SUS COMPETENCIAS*. Obtenido de <https://www.ant.gob.ec/index.php/noticias/835-gads-y-sus-competencias#.X7nScmVKjDc>
3. Arenas, M. P. (marzo de 2016). Obtenido de Universidad Católica de Santiago de Guayaquil: <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/5035/1/T-UCSG-PRE-FIL-CCS-96.pdf>
4. Arévalo, C. (14 de noviembre de 2014). Obtenido de Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI): <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7813/0077535.pdf?sequence=1>
5. Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
6. Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial.
7. Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Revista de Derecho*, 6. Obtenido de <https://vlex.ec/vid/actual-modelo-descentralizacion-ecuador-679912109>
8. Bazan, K. U. (agosto de 2019). Obtenido de UNIVERSIDAD REGIONAL AUTÓNOMA DE LOS ANDES: <http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/10692/1/PIUBAB033-2019.pdf>
9. Borja, J. (1986). *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado*. Santiago: ICI, FLACSO, CLACSO.
10. Carrión, F. (2007). La descentralización en el Ecuador. *Opciones avanzadas*.
11. Congacha et ál. (noviembre de 2019). Obtenido de Universidad Nacional de Chimborazo: <file:///C:/Users/julio/Downloads/117-Texto%20del%20art%C3%ADculo-430-7-10-20201113.pdf>
12. Consejo Nacional de Competencia. (Julio de 2017). *Guía metodológica para la formulación de planes de movilidad para los gobiernos Autónomos Descentralizados municipales* .

- Obtenido de http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/10/Gui%CC%81a_Formulacion_Movilidad_Gads.pdf
13. Cordovez, P. S. (2019). Obtenido de Universidad de las Américas: <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/11081/1/UDLA-EC-TMC-2019-08.pdf>
 14. Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad. (2019). *Base de datos I 2015-2018*. Quito: Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad.
 15. El Telégrafo. (5 de abril de 2019). Guayaquil tiene déficit de aceras y ciclovías. *El Telégrafo*.
 16. El Telégrafo. (5 de junio de 2020). 42 ciclistas murieron arrollados desde 2017. *El Telégrafo*.
 17. Finot, I. (mayo de 2001). *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*. Santiago de Chile: CEPAL – Serie Gestión pública.
 18. GIZ. (2017). *BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016*. QUITO: Brandipity - Shyris y Almagro. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57257.pdf>
 19. Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*.
 20. Justo López, M. (1973). *MANUAL DE DERECHO POLÍTICO*. Buenos Aires: Kapelusz.
 21. Latorre, K. (marzo de 2019). Obtenido de Escuela Superior Politécnica de Chimborazo: <http://dspace.esPOCH.edu.ec/bitstream/123456789/10097/1/20T01169.pdf>
 22. Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (2013). Obtenido de Ministerio de Transporte y Obras Públicas: <https://www.obraspublicas.gob.ec/mtop-exigio-al-municipio-de-guayaquil-asumir-competencias-de-transito/>
 23. Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2015). *Vialidad Ciclo - Inclusiva Recomendaciones de diseño (Vol. Versión 1)*. Santiago de Chile: Espacios Públicos Urbanos. Obtenido de http://www.minvu.cl/opensite_20150512124450.aspx
 24. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (2020). *Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador*. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/gobiernos-autonomos-descentralizados-de->

- ecuador#:~:text=Los%20Gobiernos%20Aut%C3%B3nomos%20Descentralizados%20(GAD,Autonom%C3%ADas%20y%20Descentralizaci%C3%B3n%20(COOTAD).
25. Observatorio Social de Universidad Alberto Hurtado. (2014). Actualización y recolección de información del sistema de transporte urbano, IX Etapa: Encuesta Origen Destino Santiago 2012. Encuesta origen destino de viajes 2012 (Documento Difusión). *SECTRA*. Obtenido de Encuesta Origen-Destino de Viajes.
 26. OEI. (s.f). Recuperado el 2020, de Organización de Estados Iberoamericanos: <https://www.oei.es/historico/euroamericano/DESCENTRALIZACION.pdf>
 27. Palma, E. (1983). *La descentralización desde una perspectiva política*. Santiago: ILPES .
 28. Palma, E., & Rufian, D. (1985). *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*. Santiago.
 29. Primicias. (31 de octubre de 2020). Andar en bicicleta en Guayaquil, un sueño que aún es un peligro. *Primicias*.
 30. Probici. (2010). *Métodos y técnicas para el fomento de la bicicleta en áreas urbanas*. Madrid: TRANSyT.
 31. Rocco, V., & Mora, V. (2020). EFECTOS URBANOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE LINEAL Y CICLOVÍA POCURO, EN SANTIAGO. *Scielo*.
 32. Rondinelli, D. (1989). *Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy*. Estados Unidos: Development and Change Vol. 20.
 33. Sáenz De Viteri , C. (mayo de 2014). Obtenido de Universidad Católica de Santiago de Guayaquil: <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/2024/1/T-UCSG-PRE-ECO-GES-66.pdf>
 34. Sayagués, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo* (8va ed.). Montevideo: Fundación de Cultura Uruguaya. Obtenido de https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo5.pdf
 35. SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito: Semplades. Obtenido de Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017.
 36. Senplades. (2015). Chakana. *Revista de Análisis de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)*. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2015/11/Chakana-Revista-de-An%C3%A1lisis-de-la-Secretar%C3%ADa-Nacional-de-Planificaci%C3%B3n-y-Desarrollo-Senplades-N.-6.pdf>

37. Serrano, C., & Acosta, P. (2011). *EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR*. Providencia: RIMISP.
38. Silva, K. (2016). *ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL ESPOL*. Obtenido de <https://www.dspace.espol.edu.ec/retrieve/94668/D-101062.pdf>
39. Solórzano, D. I. (abril de 2015). Obtenido de Universidad de Guayaquil: <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/11054/1/TESIS%20CICLOVIA.pdf>
40. Vasquez, A. (2000). *LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL*. QUITO: FLACSO. Obtenido de https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/Vazquez-A_2000_La-politica-de-desarrollo-economico-local.pdf
41. Vega, F. (2019). *Descentralización de la Competencia de tránsito del GAD de Naranjito*. Obtenido de <http://repositorio.unemi.edu.ec/bitstream/123456789/4592/1/Vega%20Once%20Fernando%20Germ%C3%A1n.pdf>
42. Veneziano, A. (28 de mayo de 2012). *Instituto de Ciencia Política de Uruguay*. Obtenido de <file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Dialnet-LosDosParadigmasDeLaDescentralizacion-4695147.pdf>

©2021 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).