

**INT-0930**

*c.1*

Distr.  
INTERNA

LC/IN.116  
25 de marzo de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



ESTUDIO SOBRE LA SUBVENCION, REGULACION Y PROPIEDAD  
DEL TRANSPORTE COLECTIVO EN LA CIUDAD DE QUITO

\*/ Este documento ha sido preparado por el consultor de la División de Transporte y Comunicaciones, señor César H. Arias V. Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Este trabajo no ha sido sometido a revisión editorial.

91-3-386



## INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
<b>Capítulo I</b>	
EL PAIS Y SU SISTEMA INSTITUCIONAL .....	3
A. LA POBLACION DEL ECUADOR, TASA DE CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA SEGUN EDAD E INGRESO .....	3
B. LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS MAS IMPORTANTES Y LA EVOLUCION ECONOMICA RECIENTE .....	3
C. EL NIVEL DE URBANIZACION Y LA EVOLUCION DE LA MISMA .....	4
D. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y LA ORIENTACION POLITICA DE LOS GOBIERNOS RECIENTES .....	5
1. De la subvención y regulación de las actividades productivas .....	5
2. Respecto a la venta de empresas estatales al sector privado .....	6
E. EL ESTADO GENERAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS .....	7
1. Diferencias entre los ingresos corrientes y los gastos de los niveles de gobierno nacional y local.....	7
2. Presupuesto del Estado: Asignaciones porcentuales por grandes rubros y función .....	8
<b>Capítulo II</b>	
LA CIUDAD Y SU SISTEMA DE TRANSPORTE .....	11
A. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA CIUDAD .....	11
1. El sistema de gobierno y administración.....	11

	<u>Página</u>
B. VIAJES EFECTUADOS .....	17
1. Tasas de motorización .....	17
2. Generación de viajes .....	18
C. REDES DE TRANSPORTE .....	19
1. Red de vías .....	19
2. Características de las vías .....	20
3. Red vial del área de influencia .....	21
4. Operación y funcionamiento del transporte colectivo .....	22
5. Volumen de tráfico .....	24

### Capítulo III

OFERTA Y DEMANDA DEL TRANSPORTE PUBLICO .....	27
A. CAPACIDAD DE LA FLOTA (ORGANIZACIONES PRIVADAS) .....	27
1. Buses y colectivos .....	27
2. Busetas .....	28
3. Taxis .....	28
4. Carga Liviana .....	28
5. Estudiantil .....	28
B. CAPACIDAD DE LA FLOTA EMT (EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE) .....	30
1. Capacidad estática de la flota .....	30
2. Capacidad dinámica de la flota .....	30
3. Número de pasajeros por kilómetro .....	30
C. COMPARACION ENTRE ORGANIZACIONES PRIVADAS Y LA EMT .....	31
1. Relación entre demanda y oferta .....	31
2. Perfil de usuario .....	31
3. Significación del costo de transporte público en los gastos familiares .....	32
4. Tipos de vehículos y sistemas de cobro .....	32
5. Evolución del transporte público .....	33

### Capítulo IV

EL ENTORNO LEGAL Y REGLAMENTARIO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO .....	35
A. LA REGLAMENTACION .....	35
1. La determinación, modificación y abandono de las rutas..	35

	<u>Página</u>
2. La determinación y modificación de las frecuencias.....	36
3. La fijación del tamaño del parque empleado .....	37
4. La determinación de los horarios de operación .....	37
5. La determinación de los tipos de vehículos empleados....	37
6. La selección de entidades operadoras .....	39
7. El control sobre el uso de paraderos terminales, las autorizaciones para establecer tales terminales, la propiedad de los mismos, las normas de operación de los terminales .....	39
8. La fijación de tarifas .....	39
9. Las normas respecto al financiamiento de pasajes liberados o rebajados .....	41
10. Los horarios y condiciones de trabajo de los conductores y otro personal y, en los casos donde corresponda, los sueldos y y base de pago (especialmente si es monto fijo o porcentaje de recaudación) .....	41
11. Las condiciones técnicas de los vehículos .....	42
12. Los contratos, si hay, entre la autoridad controladora y el operador de los servicios, especificando las obligaciones de ambas partes, los plazos y vigencia .....	43
13. El régimen de seguros de daños personales y materiales..	43
14. Las multas u otro tipo de castigo por no cumplimiento...	44
B. LA SUBVENCION .....	44
1. Las líneas de crédito o tasa preferenciales de interés para la compra de buses u otros equipos .....	44
2. Ayuda financiera directa para la adquisición de buses u otros equipos .....	45
3. Normas impositivas relacionadas a la operación de servicios de transporte colectivo .....	46
4. Uso gratuito o mediante arriendos valorizados en menos (o más) que los precios del mercado para el uso de bienes o servicios públicos por parte de las entidades de transporte colectivo .....	46
5. La cobertura por parte del Estado de los déficits de las entidades de transporte colectivo .....	46
6. La compensación financiera directa por parte del Estado para la operación de servicios no rentables en el sentido comercial .....	47
7. Ayuda financiera a los usuarios del transporte colectivo, para facilitarles la adquisición de pasajes .....	47
8. La subvención de distintos servicios de transporte colectivo mediante las utilidades generadas por otros servicios de la entidad concesionaria .....	48

	<u>Página</u>
9. Subvenciones implícitas, tales como el uso prioritario del espacio vial, incluyendo las negativas (es decir, las imposiciones), tales como la obligación de retirar de servicio buses que hayan cumplido un número especificado de años de operación .....	48
10. La fijación de tarifas por parte del órgano controlador (si hay), considerando especialmente, la relación entre las tarifas establecidas y los costos correspondientes. (Una tarifa insuficiente para cubrir todos los costos podría interpretarse como un tipo de subvención, financiada no por el Estado sino por los usuarios o entidades operadoras, el presente o futuro) .....	49
C. LA PROPIEDAD .....	49
1. Los requerimientos a las entidades autorizadas para operar servicios de transporte colectivo urbano, en términos de capital mínimo, forma de constitución legal, avales bancarios u otros, ser socio del gremio correspondiente, y contabilidad llevada, etc .....	49
<b>Capítulo V</b>	
CARACTERISTICAS DE LAS ENTIDADES QUE PROPORCIONAN TRANSPORTE COLECTIVO .....	53
<b>Capítulo VI</b>	
LOS SUBSIDIOS AL TRANSPORTE COLECTIVO .....	55
<b>Capítulo VII</b>	
RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....	57

## RESUMEN

El país y su sistema institucional forma el tema del capítulo I. El Ecuador tiene una población de aproximadamente 10.2 millones, que crece a una tasa anual de un 2.8%, aunque el número de habitantes de la ciudad de Quito crece más rápidamente, a 4.3% anualmente, a raíz de las migraciones desde otros lugares del país.

En el plano macroeconómico, se persigue un programa de liberalización y privatizaciones de empresas estatales, aunque el progreso alcanzado hasta el momento ha sido limitado.

En el capítulo II, se analiza la situación de la ciudad capital de Quito, que alberga una décima parte de la población nacional. Es gobernada por un alcalde y consejo elegidos democráticamente. La población económicamente activa llega a un 44% del total de habitantes, con tasas importantes de desempleo y, más especialmente, subocupación. La población estudiantil es muy importante.

Existe un plan regulador, pero este no establece lineamientos adecuados para el sector transporte. La administración del sistema de transporte se ve complicada por la superimposición de instituciones nacionales y las a nivel de la ciudad. En el centro de la ciudad se concentran el comercio, los servicios y las actividades financieras; las zonas industriales más importantes se ubican en el centro-sur y en el norte. El Centro Histórico es una zona de alto valor cultural y arquitectónico.

Las tasas de motorización crecieron más lentamente en los años 80 que en los 70, época en que el país experimentó un auge económico basado en la industria petrolera. Más recientemente, a fines de los años ochenta, los ingresos de la población bajaron considerablemente en términos del dólar.

Las principales avenidas de la ciudad corren sobre el eje norte-eje. Existe congestión importante en algunas áreas, la que se podría aliviar mediante la aplicación de medidas de gerencia de tránsito. El 75% de las 86 líneas de buses o busetas pasan por el Centro Histórico, operadas en su gran mayoría por cooperativas o compañías, agrupadas en asociaciones. Existe, además, una empresa de propiedad pública, es decir, la Empresa Municipal de Transporte, que, hasta 1989, operó una sola ruta que no circula en el centro, operada principalmente por una pequeña flota de buses de dos pisos. El número de viajes por bus realizados con motivo la educación duplica el número hecho para el trabajo.

Se estudia más detalladamente la demanda y oferta del transporte público en el capítulo III. La flota de buses y colectivos, cuya capacidad media es de 38 pasajeros, los primeros y 30, los últimos, llega a 1 653 y 457 vehículos respectivamente. Además hay 457 buses de menor porte, para 25 pasajeros, llamados busetas. La edad promedio de los vehículos es de 11 años. Las busetas son más modernas, habiendo sido introducido el servicio en 1984.

Con la excepción de la ruta de buses de dos pisos, los usuarios del transporte colectivo quiteño provienen principalmente de las clases de menores ingresos. La proporción de los gastos de las familias de bajos ingresos que son destinados al transporte subió bastante durante los años ochenta, llegando a 26% a fin del decenio.

El capítulo IV se refiere al entorno institucional del transporte colectivo. Un aspecto importante es que no se autoriza modificaciones en la estructura de la red, si afectaría adversamente a una ruta existente. Hay divergencias entre la reglamentación teórica y la realmente aplicada y; en la práctica existe una especie de autoregulación, por ejemplo, los operadores fijan sus frecuencias, parques y horarios. Las tarifas aplicadas son determinadas por el Consejo Nacional de Tránsito. Se seleccionó seis entidades que ofrecen servicios de transporte colectivo, identificadas en el capítulo 5, para una investigación detallada acerca de sus características operacionales.

El capítulo VI se refiere a la subvención del transporte colectivo. La Empresa Municipal de Transporte recibe subsidios directos a través de la donación de buses. Por otra parte, las operadoras privadas encuentra dificultades en financiar la adquisición de unidades nuevas. Es posible que existan, efectivamente, subsidios negativos respecto al transporte colectivo de propiedad privada, además de subvencionadas cruzadas, entre una ruta y otra.

Los resultados y conclusiones se presentan en el capítulo VII.



## Capítulo I

### EL PAIS Y SU SISTEMA INSTITUCIONAL

#### A. LA POBLACION DEL ECUADOR, TASA DE CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA SEGUN EDAD

En 1988 la población total del Ecuador fue de 10 203 722 de habitantes distribuidos de la siguiente manera: en el área urbana la cantidad de 5 529 409 (54.2%) y en el área rural 4 674 313 (45.8%). La población urbana registra una tasa de crecimiento del orden del 4.1%, mientras la rural crece en 1.3% anual. La tasa de crecimiento de la población total, según proyecciones del INEC <sup>1</sup> hasta 1990 es de 2.8% mostrando una tendencia decreciente respecto de 1987 que era del 2.9%

La distribución de la población por grupos de edad muestra que el mayor porcentaje de la población ecuatoriana consiste en niños y jóvenes; hasta la edad de 14 años pertenecen el 41% de la población, entre los 15 a los 30 años se encuentra el 28.3% y por sobre los 30 años el 30.6%. Si consideramos el indicador de la población en edad de trabajar en el Ecuador, como aquella comprendida entre 14 y 64 años, tenemos que el 55% de la población total se encuentra en este estrato.

#### B. LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS MAS IMPORTANTES Y LA EVOLUCION ECONOMICA RECIENTE

Uno de los indicadores que permite observar la dinámica de la economía ecuatoriana es el Producto Interno Bruto (PIB) y sus componentes. Cabe señalar que el crecimiento espectacular en el sector petróleo y minas se atribuye casi completamente a la recuperación del impacto de un terremoto ocurrido en marzo de 1987. Ver cuadro 1.

El poco dinamismo que registra la estructura productiva en los últimos años ha incidido fuertemente en el crecimiento de la tasa de desempleo. Si en 1987 esta tasa fue de 10.10% de la Población Económicamente Activa, en 1988 ésta ascendió a 11.4% y para 1989 pasa al 12.3%, convirtiéndose en uno de los problemas más acuciantes a resolverse. Esta situación se torna dramática si se

considera que, en épocas de crisis, son cada vez mas escasas las posibilidades de conseguir un puesto de trabajo estable y con un salario mínimo legal.

Cuadro 1

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SUS COMPONENTES			
Actividad	Años		Tasa de crecimiento porcentual
	1987	1988	
1. Agropecuario	16.09	16.7	9.1
2. Petróleo y Minas	7.35	14.8	138.2
3. Manufacturas	18.69	16.8	3.9
4. Construcción	4.92	3.6	-8.5
5. Servicios	48.52	45.8	2.5
6. Otros	4.43	2.3	-3.5
PIB (Total)	100.00	100.0	12.8

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Textualmente en la página 11 de la Memoria del Banco Central de 1988, se dice:

"...En 1988 se produce una importante recuperación de la economía ecuatoriana. En efecto el PIB crece a una tasa del 12.8% anual, debido principalmente al positivo impacto derivado del sector "Petróleo y Minas" que se expande al ritmo de 138.2%, luego que la actividad petrolera del país se restablece y torna a la normalidad". (Esa expansión refleja una recuperación, después de que las consecuencias de un terremoto dejaran semiparalizadas las instalaciones petrolíferas del país).

En conjunto desde 1981 a 1988 el sector asalariado de la economía se ha visto comprimido, pues pasó de percibir el 30% del ingreso nacional, a sólo el 16% del mismo. Esto refleja tanto el aumento del excedente que capta el sector de propietarios del capital como la expansión de la actividad informal, no registrada en esta categoría.

### C. EL NIVEL DE URBANIZACION Y LA EVOLUCION DE LA MISMA

La mayor tasa de crecimiento de la población urbana frente a la rural constituye un buen indicador para señalar con certeza de que existe en el Ecuador un creciente proceso migratorio del campo a la ciudad. Quito es una de las ciudades que en mayor medida recibe los inmigrantes del campo, pero también de otras ciudades de menor desarrollo relativo. Los inmigrantes, miran

en Quito- la capital- a un espacio económico que puede abrirles muchas posibilidades de trabajo, de ingresos y por tanto de mejorar sus condiciones de vida.

A pesar de no poder negar la acelerada expansión de otras ciudades denominadas secundarias como: Santo Domingo, Machala, Quevedo, Ambato, entre otras, está claro que los dos centros de mayor concentración económica, es decir, Quito y Guayaquil, al momento están enfrentando los múltiples problemas que se derivan de un crecimiento urbano desorganizado que rebasa las expectativas de la planificación. Los planes reguladores han dejado de ser el referente en las dependencias dedicadas a la planificación en los municipios.

Los asentamientos nuevos y espontáneos en áreas que no tienen servicios, y que se extienden en la periferia de las ciudades son sectores sociales empobrecidos que constantemente reclaman por sus derechos. Entre los múltiples problemas es necesario señalar las dificultades que tienen estos sectores en el servicio de transporte colectivo urbano, dado que no existen las condiciones de accesibilidad vehicular. Paradójicamente esta circunstancia por la que atraviesan amplios sectores de la población, demanda de ellos mayor gasto para satisfacer la necesidad cotidiana de la movilización, sea de los trabajadores, estudiantes o amas de casa.

#### D. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y LA ORIENTACION POLITICA DE LOS GOBIERNOS RECIENTES

##### 1. De la subvención y regulación de las actividades productivas

La Ley de Reforma Tributaria, aprobada a fines de 1988, constituye uno de los instrumentos básicos para el proceso de modernización del Estado. La reforma considera la necesidad de racionalizar y eliminar la proliferación de incentivos y excensiones que generan distorsiones en el funcionamiento de la estructura productiva.

Mediante la implementación de un sistema de reforma gradual, a partir de 1994, quedarían eliminadas todas las excensiones, deducciones, beneficios, y demás tratamientos preferenciales consagrados en las diferentes leyes de fomento. Ello implica por ejemplo, que el crédito de fomento no tendrá tasas de interés preferencial como en el pasado, así como no existirá excensiones de impuestos para inversiones iniciales, o por localizaciones fuera de las áreas de concentración económica, política que anteriormente fue concebida para lograr un mayor equilibrio.

A la Ley de Reforma Tributaria, le acompaña una nueva Ley Arancelaria, que pretende liberalizar el comercio, fijando la tasa arancelaria en promedio en un nivel de 40%. Esto con la finalidad de buscar un mayor grado de competitividad externa.

En definitiva los cambios registrados en el ámbito tributario exige a un reordenamiento en la estructura productiva, orientado básicamente a aumentar

los niveles de eficiencia y productividad empresarial eliminando la protección del Estado.

## 2. Respecto a la venta de empresas estatales al sector privado

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992, respecto de la relación ESTADO-SECTOR PRIVADO señala lo siguiente:

"La Constitución Política del Ecuador define al sistema económico ecuatoriano como una economía de mercado. Su funcionamiento está previsto a través de la operación de cuatro sectores básicos: el sector público, el sector de la economía mixta, el sector comunitario y el SECTOR PRIVADO. En ese marco y a la luz de los desafíos que plantea la crisis y el siglo XXI, le corresponde al Estado recuperar la capacidad de dirección de la economía, acompañado de un nuevo estilo en la concertación con todos los sectores nacionales y en el ejercicio de la planificación"

De otra parte, se exige un fuerte compromiso de los sectores privados nacionales para participar en las acciones y programas conjuntos que sean necesario. El Estado promoverá nuevos proyectos de inversión con la participación activa del sector privado y apoyará el mejoramiento de su eficiencia productiva, reduciendo los controles burocráticos. Sin embargo desestimulará actividades especulativas o aquellas acciones que signifiquen un boicot a los postulados del plan.

Asimismo, se incentivará la incorporación al país de inversión extranjera directa, cuando ésta se traduzca en el desarrollo de actividades productivas reales y no meramente especulativas. La inversión extranjera puede hacer un valioso aporte al desarrollo nacional, promoviendo la transferencia tecnológica y el acceso a los mercados internacionales.

La modernización de los sectores cooperativo y de economía familiar, así como las microempresas, recibirán el apoyo del Estado para mejorar sus condiciones.

El Ecuador, al igual que otros países de América Latina, en la presente década, ha pretendido a través de la política económica, disminuir la intervención del Estado en la economía, dejando cada vez más a las fuerzas del mercado una mayor responsabilidad en la conducción de la dinámica económica. Con mayor claridad, en el gobierno del Ing. Febres Cordero (1984-1988), hubo la intención de privatizar las empresas estatales, y ahora el gobierno actual se encuentra realizando algunos reordenamientos en las empresas estatales con el objetivo de alcanzar eficiencia y aunque no se ha emprendido en la privatización, está presente la idea, puesto que es un condicionamiento externo para acogerse a los planes de reducción de la deuda.

Respecto de la venta de las empresas estatales al sector privado el gobierno actual ha manifestado que "sigue trabajando para lograr competitividad y eficiencia en las empresas estatales, y si bien resulta absurdo negar que hay diferentes grados de ineficiencia en el sector estatal,

no puede este hecho señalarse como connatural a la administración pública". Con ello se estaría definiendo un esquema de economía mixta en el que El Estado continúe orientando el desarrollo económico y controlando áreas estratégicas de la producción nacional.

De todas maneras la discusión sigue dándose entre quienes sostienen --Colegio de Economistas de Quito-- que debe privatizarse las empresas estatales que no son rentables, otros que argumentan que el Estado debe mantener sólo las empresas en áreas estratégicas de la producción nacional --Sectores denominados "progresistas"--, y otros que no se debe privatizar absolutamente ninguna empresa estatal --sectores de izquierda-- lo absolutamente contrario sostienen --sectores de derecha--.

El objetivo que guía al gobierno actual es elevar la eficiencia en la utilización de los recursos tanto públicos como privados, teniendo presente la modernización de la economía urbana y sociedades rurales, mejorando el acervo de recursos financieros y de capital.

Estos objetivos se complementan también con el de reorientar el proceso de industrialización, mediante una sustitución selectiva de importaciones y empleo intensivo de mano de obra, recursos naturales, y materias primas locales, para producir bienes de consumo masivo y también para impulsar las exportaciones.

#### E. EL ESTADO GENERAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS

##### 1. Diferencias entre los ingresos corrientes y los gastos de los niveles de gobierno nacional y local

i) Nacional	1988	%	1989	%
	(miles de sucres)			
Ingresos Corrientes Netos	412 759.7	100.0	703 000.0	100.0
Gasto corriente	303 900.7	69.8	516 244.4	73.4
Diferencia(gastos de capital)	108 859.0	21.2	186 755.5	26.6

Fuente: Ministerio de Finanzas, Presupuesto General del Estado, 1988 y 1989.

Hasta 1989, existe una fuerte tendencia a aumentar los gastos corrientes, respecto de los gastos de capital; en los últimos años, se ha conseguido disminuir esa tendencia dado que uno de los objetivos del actual gobierno es aumentar la Inversión Pública, la misma que se orienta básicamente a obras de infraestructura.

Para 1990, el Municipio de Quito dispondrá de los fondos necesarios para el cumplimiento del cronograma de trabajo. El presupuesto de este año ha sido estimado a base de ingresos corrientes, ingresos de capital y fondos ajenos. El gasto corriente para ese año disminuye en el 1.9% comparado con el valor

del año anterior que fue de 52.1% del valor total del presupuesto. En lo que se refiere al cronograma de gastos, estos no varían significativamente en su composición respecto a años anteriores, siendo los principales gastos: administración general (18.6%), obras públicas, transporte y comunicaciones (18.9%), servicio de la deuda (17.4%), sanidad (14.8%), vivienda y servicios para la comunidad (14.3%), justicia y policía (4.11%), educación y cultura (6.7%) y otros gastos (4.9%).

El Municipio de Quito recibe de FONAPAR (Fondo Nacional de Participación), alrededor del 25% de los recursos presupuestarios; es el municipio que mayores recursos recibe del gobierno central.

ii) Municipio	Millones de sucres	%
Ingresos totales	24 400	100
Gasto corriente	12 239 "	50.2
Diferencia (gastos de capital)	12 161 "	49.8

Fuente: Presupuesto municipal aprobado por el CONADE, 1990.

## 2. Presupuesto del Estado: asignaciones porcentuales por grandes rubros y función

En el cuadro 2 se presenta las asignaciones presupuestarias.

Cuadro 2

### ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS EN EL ECUADOR 1988, 1989

Sectores e instituciones	1988 %	1989 %
Servicios generales	27.40	19.45
Educación y cultura	21.70	19.13
Bienestar social y trabajo	2.28	2.30
Salud y desarrollo comunal	8.70	6.70
Desarrollo agropecuario	4.46	2.78
Energía y minas	0.50	0.45
Industrias y comercio	1.73	2.36
Transporte y comunicaciones	8.14	4.95
Deuda pública	19.69	34.39
Asignaciones globales	3.64	6.28
Obras de interés provincial	1.70	1.14
TOTAL	100.00	100.00

Fuente: Ministerio de Finanzas, Presupuesto General del Estado.

Como se puede observar de los datos expuestos, en 1989 el mayor porcentaje del presupuesto del Estado se destina a cubrir las obligaciones de la deuda externa en lo que corresponde estrictamente al pago del servicio anual de la deuda. Esta situación, indudablemente afecta los montos destinados a otros rubros, tan es así, que la participación relativa para los gastos sociales como educación y salud tienden a disminuir.

El sector transporte y comunicaciones también tiende a disminuir considerablemente; es más, el transporte colectivo urbano no consta dentro de la programación de las inversiones del Estado durante 1989-1992. Sólo se definen subprogramas para transporte carretero, ferroviario, aéreo y acuático por un valor de 191 656.6 millones de sucres de 1989.

En los últimos años el Estado no ha buscado definir una política de desarrollo del transporte como servicio público, y simplemente ha jugado como agente regulador de las tarifas. Incluso la forma de organización del transporte colectivo urbano que básicamente está en manos del sector privado ha sido permanentemente respetado como tal.





## Capítulo II

### LA CIUDAD Y SU SISTEMA DE TRANSPORTE

#### A. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA CIUDAD

##### 1. El sistema de gobierno y administración

La ciudad tiene un sistema de gobierno conocido como seccional, cuyo mandato central lo realiza el alcalde quién es elegido en un proceso de elección libre, democrático y universal. El Consejo también es elegido de la misma forma, y cuya composición es heterogénea y pluralista; esto quiere decir que no siempre la tendencia política-ideológica que triunfa en las elecciones para alcalde también es la del Consejo.

El Municipio cuenta con un departamento de planificación que es el encargado de definir las políticas municipales, el mismo que cuenta con un numeroso equipo técnico especializado en distintos ámbitos de la acción municipal.

El sistema institucional que rige la actividad de transporte en el Ecuador ha sido considerado como uno de los mas caóticos, puesto que existen varias instituciones que superponen funciones amparados por una acentuada incongruencia en las leyes vigentes.

A nivel nacional los organismos que intervienen en la actividad de transporte son: Consejo Nacional de desarrollo (CONADE), Ministerio de Finanzas, Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (CNT), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Dirección Nacional de Tránsito, Consejos Provinciales de Tránsito, Comisión de Tránsito del Guayas, Superintendencia de Compañías.

A nivel del Cantón Quito, la ley de régimen municipal señala que el Consejo Municipal es el encargado de "reglamentar la circulación de las calles, caminos y paseos, dentro de los límites de las zonas urbanas y restringir el uso de las vías públicas para el tráfico de vehículos". Además la ley señala que dicho Consejo "deberá formular los planes reguladores de desarrollo urbano". Y por último el Municipio debe respetar los servicios públicos y vías de circulación en los planes reguladores de desarrollo físico y urbanístico. <sup>2</sup>

El Municipio como organismo regulador del funcionamiento de la ciudad se nutre de los tributos de la población: impuesto a las propiedades urbanas y rurales, a las alcabalas, al registro e inscripción de los vehículos, de matrículas y patentes, a los espectáculos públicos, a las utilidades de compraventa de bienes inmuebles, y otros impuestos menores.

Como Quito, es la capital de la República y en ella funcionan de manera centralizada todas las instituciones que intervienen en la actividad de transporte a nivel nacional, sucede con mas frecuencia la superposición de funciones. Esta situación conlleva a que ninguna de ellas tenga una responsabilidad directa para decidir sobre los múltiples problemas que a diario se presentan.

El ejemplo mas visible es la duplicidad de funciones entre las Jefaturas de Tránsito y los Consejos Provinciales de Tránsito, las dos instancias están encargadas del control de las actividades de tránsito.

a) Número de habitantes, densidad demográfica, tipos de vivienda y distribución espacial de la población.

En 1988, la ciudad de Quito es soporte de 1 120 991 habitantes con una densidad poblacional de 100 habitantes por hectárea, que es considerada baja. El índice de área verde por habitante es de 8 metros cuadrados.<sup>3</sup>

Esta población se encuentra distribuida en dos grandes espacios. En primer lugar hay uno definido como distrito municipal en él habitan el 94.3% de la población, repartido en cinco subespacios: sur(11.6%), centro-sur (24.9%), centro (23.8%), centro-norte (11.6%), norte (22.42%). El otro es mas conocido como la periferia, que comprende espacio circundante inmediato a la ciudad como área consolidada, en ella se asienta el 5,7% de la población total de la ciudad.

En Quito existen 247 181 viviendas, el 94.7% de las mismas se localizan en el distrito y el 5.3% en la periferia. Según el tipo de vivienda el 41.8% son casas, el 46.7% son departamentos y el 12.5 % son cuartos.

Cabe destacar que es en el norte de la ciudad donde se encuentra el mayor número de casas (31.7%), mientras los departamentos <sup>4</sup> se encuentran en mayor cantidad (60.6% del total este tipo en el distrito) en el centro y centro-sur. En estas dos últimas también se encuentran el mayor número de cuartos del distrito, 69.9%.

b) Actividades económicas

Las actividades económicas de la ciudad de Quito se desarrollan básicamente en tres sectores: (i) moderno; (ii) informal, y (iii) actividades agrícolas y servicio doméstico. Los mismos no pueden ser entendidos como ámbitos separados, sino al contrario, interrelacionados entre si.

La PEA (población económicamente activa) que se encuentra en el sector moderno es de 312 995 personas de las cuales, están ocupadas 267 900 y desocupadas 45 095 personas. La PEA que participa en el sector informal es de

146 347 personas, además en el sector de actividades agrícolas y servicio doméstico se ocupan 36 881 personas, dando una PEA total de 496 173.

La tasa de desempleo abierto es de 9.1% de la PEA total, la tasa de subocupación bruta es de 38.5% (este porcentaje es equivalente a la suma de la tasa de subocupación en el sector moderno 9.0% y la tasa del sector informal urbano 29.5%). Estos porcentajes muestran tendencias alcistas en los años posteriores a 1987, debido al impacto de las políticas de ajuste que han provocado especialmente un crecimiento del sector informal.

c) El Plan regulador

Existe un Plan Regulador (Plan Quito) para la Municipalidad de Quito que data de 1980, luego se hizo un alcance en 1981. Actualmente está por publicarse el Plan Quito 1990.

Según el Plan Regulador de 1980 las propuestas, en resumen, se encaminan a los siguientes puntos:

- i) Establecer una adecuada coordinación con los organismos seccionales y centrales.
- ii) Explorar los mecanismos legales y administrativos para que el Municipio asuma la planificación coordinada y técnica del servicio de transporte y su infraestructura, siendo los organismos de tránsito los responsables de su control e implementación.
- iii) El instrumento de coordinación será el Plan Maestro de Transporte.
- iv) Realizar un plan de tráfico para una distribución racional de flujos de circulación. Igualmente con el estacionamiento y negociar la provisión de este servicio bajo el control municipal.
- v) Propender a la creación de centrales y terminales de carga y descarga de productos para el consumo de la ciudad. Restringir el acceso de transporte pesado de carga, reglamentar sus vías de recorrido, establecer capacidades máximas de vehículos de distribución y horarios de abastecimiento.
- vi) La municipalidad deberá intervenir en la aprobación de nuevas líneas y cooperativas de transporte, y en la obtención de una patente anual de operación para las ya existentes (para buses y taxis).

Al igual que ha ocurrido con las otras políticas tales como: la de asentamientos industriales, vivienda, equipamiento y servicios, y políticas sobre el centros el Plan Quito no ha sido más que un "plan libro", puesto que en muy pocas ocasiones ha sido realmente un instrumento efectivo de planificación.

Respecto del transporte, es necesario destacar, por ejemplo, que en ningún momento se advirtió sobre la necesidad de una Empresa Municipal del Transporte, la misma que fue creada en 1982 con la finalidad de atender el transporte como servicio público de la Municipalidad. Esta gestión ha servido para complementar

el servicio de transporte colectivo urbano del sector privado de manera parcial y de ninguna manera competitiva.

d) Número de alumnos por tipo de establecimiento educacional

Durante el año lectivo 1987-1988 existieron 291 831 estudiantes en la ciudad de Quito lo que corresponde al 26% de la población total. La mayoría de los alumnos se educan en establecimientos fiscales (59%)<sup>5</sup>, pero en los últimos años el número de alumnos en los establecimientos particulares ha crecido significativamente, a tal punto que en el año que analizamos se educan en estos establecimientos el 38% de ellos. Además de los señalados, también existen alumnos en los establecimientos municipales (2.6%) y en los fiscomisionales el (0.4%).

Siendo la educación obligatorio hasta el ciclo básico<sup>6</sup> la mayoría de alumnos (92.9%) se encuentran en los niveles primario y secundario, los alumnos de pre-primaria, son apenas el 7.1% de la población estudiantil. A lo dicho es necesario señalar que existen un sinnúmero de establecimientos educacionales no formales a los que asisten muchos estudiantes con la finalidad de obtener un "oficio" que le permita generar ingresos en el menor tiempo posible.

No existen datos confirmados sobre el número de alumnos que acuden a las cinco universidades reconocidas legalmente que funcionan en la ciudad de Quito. Pero se estima en alrededor de 120 000 estudiantes.

e) Crecimiento económico: nivel y distribución de ingresos; distribución espacial de las actividades económicas

A inicios de 1988, el ingreso promedio mensual de los quiteños era de 29 641 sucres equivalentes a 135 dólares, siendo el ingreso de los hombres de 34 150 sucres superior al ingreso promedio de las mujeres, que fue de 20 554 sucres.

Para fines de 1989, esta situación desmejoró considerable, el crecimiento del desempleo y del subempleo dan como dato estimado que en ese momento el salario de 32 000 sucres apenas significan 48 dólares.

Cuadro 3

INGRESO PROMEDIO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN  
RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA: 1988

Actividad	%PEA	Ingreso mensual en sucres
Agricultura selvicultura	1.2	48 583
Explotación de minas	1.0	81 439
Industria manufacturera	15.4	24 618
Electricidad, gas	1.1	45 531
Construcciones	11.1	22 986
Comercio	18.7	26 586
Transportes y almacenamiento	6.6	35 244
Establecimientos financieros	5.7	48 146
Servicios comunales	33.4	29 048
Otras	5.9	33 131
Total	100.0	29 641

Como indican los datos, existen muy pocas personas que perciben ingresos superiores al ingreso promedio de la ciudad. Sólo los promedios de los trabajadores y empleados vinculados a las actividades: petróleo, energía eléctrica, transporte, establecimientos financieros superan el promedio general.

f) Distribución espacial de las actividades económicas

Las actividades económicas se encuentran distribuidas, en los cinco subespacios definidos por el distrito municipal. El centro constituye uno de los espacios de mayor concentración económica, en él se desarrollan el 26.6% del comercio, el 25% de los servicios, el 35% de las actividades financieras, el 21% de las actividades manufactureras. Respecto de la localización industrial es importante destacar que un 30.4% de las industrias se encuentran en el centro-sur, y 18.5% en el norte de la ciudad, es claro, que las nuevas instalaciones industriales se ubican en la periferia de la ciudad.

g) Horarios laborales y escolares

En lo referente a los horarios laborales, el ingreso al trabajo varía entre las 7:00 y las 8:30 de la mañana. Generalmente aquellas personas que trabajan en fábricas y los obreros de la construcción ingresan a su trabajo a las 7:00; mientras que los servidores públicos y trabajadores de otras empresas inician sus labores entre las 8:00 y las 8:30.

La salida de los trabajadores en la tarde comienza a las 15:30 hasta las 18:30, teniendo un mayor número a las 16:30 hora en la cual terminan sus labores todos los servidores públicos.

Es importante hacer notar que en los últimos 5 años se ha generalizado la jornada única de trabajo; sin embargo, algunas empresas mantienen un descanso de dos horas al medio día para sus empleados.

La mayoría de los establecimientos educacionales, especialmente los fiscales sean de primaria o secundaria, tienen dos turnos de funcionamiento debido a la insuficiencia de infraestructura para atender a la cantidad cada vez más creciente de alumnos.<sup>7</sup>

Cuadro 4

## HORARIOS ESCOLARES EN LA CIUDAD DE QUITO

Estudiantes	Horario mañana	Horario tarde
Pre-primarios	8:00 a 12:00	
Primarios	7:30 a 12:30	13:00 a 18:00
Secundarios	7:30 a 13:30	13:30 a 19:30

Un número menor de establecimientos escolares también funcionan para la atención nocturna, cuyo horario es de 19:00 a 22:00 horas.

En el Ecuador existen dos ciclos escolares, que corresponden con las condiciones climáticas de la Sierra y la Costa. En el caso de la ciudad de Quito, rige el ciclo de la Sierra que inicia en el mes de octubre y termina la primera quincena del mes de julio, período que corresponde a la exigencia del Ministerio de Educación de cumplir estrictamente con 185 días laborales educativos. Las vacaciones comprenden desde la segunda quincena del mes de julio los meses de agosto y septiembre.

Durante las vacaciones escolares es muy común que los padres de los educandos también tomen sus vacaciones que corresponden a un año de trabajo, con la finalidad de compartir con sus hijos varias actividades recreacionales. Esta costumbre es mas frecuente en los sectores de ingresos medios y altos de la población, dado que, estas familias pueden disponer de ingresos para cubrir los gastos que demandan las actividades vacacionales. Siendo importante destacar la movilidad que ocurre de un buen número de familias que durante el período de vacaciones escolares aprovechan para salir a lugares fuera de Quito, de preferencia a la costa.

Para la mayoría de los sectores populares las vacaciones escolares pasan inadvertidas, y en algunos casos los estudiantes sean niños o jóvenes tienen que trabajar durante el tiempo de vacaciones para ayudar al ingreso familiar.

## B. VIAJES EFECTUADOS

La información aquí presentada en su gran mayoría está tomada de los estudios efectuados en el año de 1978 para las vías perimetrales en la ciudad de Quito, donde se obtuvieron matrices de viajes con origen y destino, así como motivos de viajes y la partición modal. No existe otro estudio comparable que permita tener datos más recientes.

La encuesta de hogares estableció como viaje aquel desplazamiento mayor a 400 metros; pero no se tomó en cuenta el destino final sino el sitio de cambio de transporte.

### 1. Tasas de Motorización

Las tasas de motorización, han sido obtenidas de la D.N.T. (Dirección Nacional de Tránsito) que registra los vehículos, y la población del INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).

La información de la matrícula de vehículos, puede tener algunas incongruencias, ya que existen deficiencias en la D.N.T. en cuanto al registro mismo. Además, la matrícula de muchos vehículos que circulan en Quito se la hace "por facilidad" en otras ciudades del país a pesar de que sus dueños viven en Quito.

Como el registro de los vehículos se lo hace por provincia, los datos señalados aquí corresponden a ese sistema. En el caso de la Provincia de Pichincha cuya capital es Quito se registran los vehículos en 2 ciudades, Quito y en Santo Domingo de los Colorados; por lo tanto para el cálculo de la tasa de motorización se ha tomado el registro de vehículos en Quito y la población de la provincia de Pichincha menos el cantón Santo Domingo.

La tasa de motorización de los vehículos livianos (automóviles, camionetas, jeeps, furgonetas, utilities) ha crecido de 55.17 vehículos/1 000 habitantes en 1982 a 66.07 en 1987, disminuyendo a 65.81 en 1988. Este fenómeno puede deberse a los problemas causados por el terremoto de marzo 1987 que averió el oleoducto y paralizó las exportaciones petroleras del país, ocasionando un menor ingreso de divisas y menor capacidad de compra de vehículos.

De acuerdo a las cifras antes indicadas, la tasa de motorización tiene una tasa anual de crecimiento de 3% entre 1982 y 1988.

Con el objeto de analizar lo que sucede con el transporte público de pasajeros y carga se ha estimado el número de vehículos/1000 habitantes en estos tipos de vehículos y se puede observar en el cuadro 5 que el valor de la "tasa de motorización de buses" ha disminuido constantemente excepto en 1986, donde pudo tener efecto las alzas de tarifas de transporte público decretadas por el gobierno del Ing. Febres Cordero. Estos valores pueden estar revelando la falta de rentabilidad del negocio.

Cuadro 5

TASA DE MOTORIZACION DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA - VEHICULOS  
 PARA TRANSPORTE DE PERSONAS  
 (Vehículos por 1 000 habitantes)

AÑO	LIVIANOS	BUSES	BUSETAS
82	55.17	1.66	0
1983	no se dispone de información		
1984	66.81	1.74	0.5
1985	60.72	1.58	0.4
1986	64.33	1.67	0.4
1987	66.07	1.55	0.4
1988	65.81	1.50	0.5

Fuente: INEC; DNT.

En cuanto a las busetas existen valores estables con un incremento leve en 1988, y de acuerdo a la opinión de los conductores, tienen rutas más rentables y fijas.

## 2. Generación de viajes

En el año de 1978 se realizó el estudio de transporte para las vías perimetrales de Quito, el mismo que incluyó un modelo de simulación, para lo cual se realizaron encuestas de origen y destino, de domicilio, así como también encuestas en el cordón externo a los conductores de vehículos. En cuanto a la generación de viajes se obtuvieron algunos índices para familias en distintas condiciones respecto a propiedad de autos, número de estudiantes y trabajadores, etc.

En cuanto al motivo de viaje en vehículo liviano se encontró que el 37% es con motivo trabajo, el 12% con motivo educación y el 51% con otros motivos.

En cuanto tiene que ver con la distribución de viajes, se observa que el Centro Histórico de la ciudad y el nuevo centro norte (Av. Amazonas) se constituyen en los mayores factores de generación de viajes y en general la tendencia es en viajes pendulares norte-sur-norte más que este-oeste.

La división geográfica adoptada para la ciudad en ese entonces fue de 13 zonas con rangos de poblaciones que variaban entre 13 000 y 117 000 personas por zona. La población total del área urbana de la ciudad en este año fue de 715 189 y los viajes realizados alcanzaron a 700.680, es decir con un índice de 0.98 viajes por persona en bus. Si es que se mantiene este índice se podría decir que en el año 1988 existe aproximadamente 1 143 400 viajes de persona en bus.



## C. REDES DE TRANSPORTE

1. Red de víasa) Organismos de transporte

En la ciudad de Quito, diversos son los organismos que se encargan de la planificación, ejecución y control de las vías, sin existir una definición y coordinación necesaria para llevar a cabo planes y programas.

El siguiente cuadro resume las funciones encargadas a los diversos organismos en relación a las vías:

Cuadro 6

## FUNCIONES DE LOS DIFERENTES ORGANISMOS DE TRANSPORTE DE QUITO

FUNCIONES	ORGANISMOS				
	MOP	CP	CM	CPTP	DNT
1. Planificación física del área metropolitana		x	x		
2. Planificación física de la infraestructura vial	x	x	x		
3. Construcción y preservación de la infraestructura	x	x	x		
4. Regulación y determinación del uso de la infraestructura	x			x	x
5. Regulación y manejo de la operación de los servicios				x	x
6. Control de tránsito y los servicios de transporte					x

## SIMBOLOGIA:

MOP: Ministerio de Obras Públicas  
 CP : Consejo Provincial  
 CM : Consejo Municipal  
 CPTP: Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha  
 DNT: Dirección Nacional de Tránsito

## 2. Características de las vías

El sistema vial de la ciudad ha sido determinado en su mayor parte por la estructura física de la ciudad caracterizada por los siguientes elementos:

- a) Topografía irregular con un eje longitudinal norte-sur.
- b) Limitaciones físicas importantes al occidente (laderas volcán Pichincha) y al oriente (cordillera de Guanguiltagua y río Machángara).
- c) El cruce de numerosas quebradas en el sentido occidente-oriente que llevan las aguas del Pichincha hacia el río Machángara.
- d) El desarrollo histórico afectado por la época colonial en sus inicios, luego el crecimiento en función de la aparición del vehículo automotor (a partir de los años 1900) y finalmente el rápido incremento del proceso de urbanización y del parque automotor durante la década de los años 70.
- e) Las determinaciones municipales sobre el Centro Histórico de la ciudad, que no permiten obras físicas que cambien las características valiosas y originales de este sector.

La red vial existente en Quito está constituida principalmente por vías troncales que se desplazan en el sentido sur-norte, y que han sido diseñadas en gran parte con condicionamientos topográficos y a base de rellenos de las quebradas existentes. En el sentido este-oeste, las vías no tienen la misma magnitud que las primeramente citadas.

La clasificación tradicional ha sido de avenidas, calles principales y calles secundarias. Sin embargo, en los últimos 10 años se han hecho esfuerzos importantes por constituir un anillo perimetral que forme parte de un sistema expreso de la ciudad.

Como característica importante la red vial, se puede decir que se va ampliando a partir del centro de la ciudad hacia el norte y hacia el sur. En estos últimos sectores las características de las vías son mucho más generosas en cuanto tiene que ver con los anchos de las calzadas y aceras. En términos generales las grandes avenidas tienen doble sentido de circulación mientras que la mayoría de vías tienen un solo sentido.

La red vial urbana está conformada por 33 vías de más de 20 metros de ancho, 2 grandes vías perimetrales como son la oriental y la occidental; además se encuentra en construcción la nueva avenida oriental que se constituye en un paso lateral uniendo los extremos urbanos norte y sur de la ciudad.

En cuanto a la operación del tránsito no existe un plan ordenado de señalización y semaforización. La red vial no tiene conexiones viales ordenadas en el sentido este-oeste y con particularidades en cada zona; así en la zona norte las principales vías longitudinales son: Av. América y De la Prensa. Existen pocas avenidas en sentido este-oeste debido a la presencia del Aeropuerto que corre en sentido Sur-Norte, lo que restringe el uso del suelo.

En el Centro Histórico las calles son estrechas y con radios de giro pequeños en las intersecciones, no adecuadas para el tráfico de vehículos; sin embargo una buena cantidad de vehículos circulan por estas vías causando congestión especialmente en las entradas. En la zona sur la red vial se compone de la Av. Maldonado, que se continúa con la Panamericana Sur, y la Vencedores de Pichincha; en el sentido este-oeste existen algunas vías principales, proyectándose la construcción de otras.

### 3. Red Vial del área de influencia

Los accesos de la ciudad de Quito, que comunica la red urbana con el exterior son cinco: tres de ellos sirven al tráfico interprovincial, así la carretera Panamericana permite los accesos norte y sur occidente; la vía interoceánica al oriente. Existen dos autopistas que sirven al tráfico suburbano o microregional (autopistas de corta longitud) al Valle de los Chillos y a la Mitad del Mundo. Existen además 4 accesos secundarios: Quito-Conocoto-San Rafael-Sangolquí; Quito-Nono; Quito-Zámbiza-Nayón y Quito-Cumbayá.

#### a) Demanda y oferta del espacio vial

Aunque el desarrollo de las vías se ha dado como solución a los problemas de congestión en los diversos sectores de la ciudad, con la puesta en servicio de las vías, la demanda copa la capacidad de las mismas debido al uso más intensivo del vehículo privado y al crecimiento del parque automotor. En general y aparentemente, las mejoras y construcción de calles y avenidas van rezagadas en relación al crecimiento de la demanda de tráfico. Sin embargo es menester indicar que no ha existido esfuerzos importantes para implementar medidas de gerencia de tráfico que contribuyan a mejorar la utilización de la capacidad vial

#### b) Prioridad para el transporte colectivo y sistemas de control de tránsito

Con el propósito de dar prioridad a la circulación de vehículos de transporte público urbano de pasajeros, se ha implementado el sistema de carril bus en el principal eje vial del norte de la ciudad como es la Av. 10 de Agosto, desde la Plaza Benalcázar hasta el Banco Central eliminando el estacionamiento. Con igual criterio se ha eliminado el estacionamiento en las Avenidas 6 de Diciembre y América, mediante la implementación de señalización e inicialmente control policial. Cabe anotar que estas medidas no han sido monitoreadas y por lo tanto no se ha podido identificar sus impactos. En todo caso los carriles dedicados a los buses se ven muy congestionados y si bien existe un volumen considerable de buses, no es menos cierto que muchos vehículos livianos y taxis invaden los mismos carriles y no existe control policial sobre los mismos. Si a esto se añade el excesivo y no planificado número de paradas de los buses de transporte público, las velocidades de operación son muy bajas, en promedio 10 km por hora. Las intersecciones son controladas con personal policial y/o con señalización; en redondeles se da preferencia a los vehículos que están al interior de los mismos mediante señalización de: Ceda el paso, medida que ha mejorado la circulación vehicular; pero ha perjudicado sensiblemente la circulación peatonal y ha causado algunos accidentes debidos a la falta de observación de los conductores.

c) Estacionamiento

La oferta de sitios de estacionamientos es totalmente insuficiente para abarcar la demanda cuya hora punta es de 10:00 a 11:00. Así, en las zonas de mayor atracción de viajes como son el Centro Histórico y el Centro Norte, el estacionamiento se da en calles públicas (44%) sin regulación y sin cobro, disminuyendo la capacidad de las vías. Los garages de uso privado (13%) están dados en subsuelos de edificios y los garages de uso público (43%) se dan en lotes y en edificaciones de estacionamiento, de los cuales dos son de la empresa pública, el parqueadero Hno. Miguel de propiedad Municipal ubicado hacia el Occidente del Centro Histórico de Quito (CHQ) que funciona con una organización definida; y el parqueadero del Consejo Provincial que aún no entra en funcionamiento ubicado hacia el Norte del CHQ.

Se ha eliminado progresivamente el estacionamiento en las vías principales como son: 10 de Agosto, 6 de Diciembre, América, a fin de dar prioridad al transporte público, y en algunas calles del Centro Histórico, para mejorar la circulación en la malla vial.

4. Operación y funcionamiento del transporte colectivoa) Líneas y Recorridos

En el servicio de transportación colectiva de la ciudad de Quito, existen 68 líneas de buses y colectivos y 18 en busetas. Del total de líneas, el 75% atraviesan el Centro Histórico de Quito, lo que ocasiona problemas de congestión. Existen tres grandes paraderos en el CHQ como son: Santo Domingo, Plaza de la Independencia y la Plaza Marín que funcionan como sitios de transferencia de usuarios; de otra parte, la Plaza Marín es el sitio de retorno de las líneas en anillo que sirven al norte y sur de la ciudad (25% de líneas de buses y 95% de líneas de busetas).

El trazado de los recorridos obedece a la configuración longitudinal de la ciudad, siendo mínimos los recorridos transversales.

El servicio de transporte de pasajeros en la ciudad de Quito se encuentra organizado en cooperativas y compañías agrupadas en las filiales AET (Asociación de Entidades de Transporte (buses), ATUCQ (Asociación de Transportadores Urbanos de Colectivos de Quito) (colectivos), 11 de Mayo (busetas) e independientes. Los taxis agrupados en la Unión de taxistas y el Consorcio de taxistas. Estas entidades están encargadas de la asignación de las unidades a las diferentes líneas.

Las diferentes organizaciones por defectos de conformación no responden a las necesidades de movilización urbana; la estructura organizativa del Estado también dificulta el funcionamiento de las organizaciones del transporte para que actúen como unidades coordinadas tanto en la eficiencia del servicio como en el reparto de utilidades, beneficios y servicios. A esto se suma la mala conducción interna del transporte a través de los organismos del Estado.

De esta forma la asignación de líneas y recorridos no es producto de un estudio técnico de demanda y oferta real del servicio de transporte, sino que prima la intuición de una supuesta rentabilidad de líneas, lo que resulta en congestión de las vías principales y también se descuida sectores que son consideradas líneas no rentables.

Las líneas de recorridos en la ciudad de Quito en relación con las empresas por las que son servidas se clasifican en líneas "fijas" y "rotativas". Línea fija se denomina a aquella que es servida todo el tiempo por una determinada empresa de transporte público. La rotativa se caracteriza porque una línea es servida por diferentes empresas; denominándose líneas principales aquellas en las que cada empresa trabaja una semana completa, y líneas secundarias en las que los cambios se dan diariamente.

Se debe aclarar que en las líneas principales (1, 2, 8, 22, 42, ...) existen las denominadas "ayudas", consistente en que una empresa envía un determinado número de vehículos a una línea principal en una semana que le toca a otra empresa, a fin de completar el número promedio de lanzamientos que requiera dicha línea.

En este proceso, el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha da autorización para que una determinada organización trabaje en cierta línea con un determinado número de vehículos frecuencias, ruta, etc., y son las propias organizaciones quienes elaboran los cuadros de distribución de las empresas a las líneas, generalmente con una semana de antelación a fin de informar oportunamente a los conductores.

En este sistema las tarifas acusan una tendencia persistente a aumentar debido a la mala situación económica de la empresa y a aspectos políticos. Se debe aclarar que la tarifa es única en todo el recorrido. El sistema tarifario se detalla en el capítulo IV, sección 8.

Entre las razones que impiden una explotación mas adecuada de los vehículos de transporte público se puede mencionar las siguientes:

- Falta de coordinación y administración técnica de las cooperativas y empresas.
- Frecuencia de viajes no rentables.
- Bajo nivel de reparación y mantenimiento preventivo de los vehículos.
- Falta de políticas y reglamentos adecuados para la organización y funcionamiento del sector transporte por parte de los organismos del Estado.
- Control policial deficitario.

La dinámica de crecimiento de la ciudad de Quito va ampliando el espectro de actividades, muchas de las cuales se intensifican en horarios no tradicionales, como son el industrial y educacional lo que demanda transporte

público nocturno que, debido a los aspectos de orden técnico, económico, y organizativos antes mencionado, es escaso. Así por ejemplo, las líneas 1 y 2 trabajan hasta las 20:00 y 21:00; en las otras líneas, los transportistas se retiran de la circulación antes de las horas señaladas en los permisos de operación, dando oportunidad a que la movilización se realice en vehículos particulares e improvisados como camionetas, buses privados y escolares que trabajan en esta actividad sin autorización y con tarifas más altas.

#### 5. Volumen de tráfico

##### Centro Histórico

Las calles más utilizadas por los buses son la Guayaquil y Venezuela en el sentido norte-sur, y en el sentido contrario la Flores y García Moreno.

El siguiente cuadro resume los volúmenes de tráfico diario que ingresan al Centro Histórico en 1982 y 1989.

Cuadro 7

#### VOLUMENES DIARIOS DE TRAFICO QUE INGRESAN AL CENTRO HISTORICO DE QUITO

Tipo de vehículo	1982		1989		Incremento
	No.	%	No.	%	%
Buses, colectivos					
busetas	11.265	17.5	11.134	14.8	1.18(-)
Taxis	12.243	19.1	20.392	27.18	39.96
Pesados	3.080	4.8	1.731	2.31	77.93
Livianos	37.578	58.6	41.776	55.68	10.05
TOTAL	64.166	100.00	75.033	100.00	14.48

Fuente: I. Municipio de Quito, Plan de Peatonización, Circulación, y Estacionamiento en el Centro Histórico de Quito, 1989.

El crecimiento promedio anual ha sido del 2.2%; esta tasa probablemente va a disminuir debido a que se está llegando a niveles de tráfico que igualan la capacidad de las vías.

##### Zona Norte

El eje principal lo constituye la Av. 10 de Agosto que soporta tráfico público y privado en los dos sentidos de circulación. De acuerdo a encuestas volumétricas de tráfico y de pasajeros efectuados por el CPTP han estimado para la hora de mayor demanda (8:00 a 9:00) en el sentido norte-sur 1 629 vehículos livianos, 19 pesados (camiones) y 282 buses con 3 000 pasajeros transportados en vehículos livianos y 15 500 en buses. Estas observaciones deberían ser confirmadas con

conteos adicionales. El mismo organismo indica que la hora punta de vehículos y de pasajeros corresponden a un 10% y 10,5% respectivamente del total diario.

#### Zona Sur

Hacia el sur, la Av. Maldonado es el principal eje por donde circula el transporte público observándose los siguientes valores en la hora punta (7:00-8:00)..:

Livianos = 365;	Pasajeros = 694
Buses = 328;	Pasajeros = 12 464
Camiones = 60	

La hora punta corresponde a un 8% para los vehículos, y un 9% para los pasajeros.





### Capítulo III

#### OFERTA Y DEMANDA DEL TRANSPORTE PUBLICO

En la ciudad de Quito el transporte público de pasajeros es servido por 4 tipos principales de empresas:

- Empresas privadas.
- Transportistas particulares.
- Empresa Municipal de Transporte (analizado en un estudio particular).
- Cooperativas de transporte.

##### A. CAPACIDAD DE LA FLOTA (ORGANIZACIONES PRIVADAS)

En lo que se refiere a la capacidad estática de la flota de transporte autobusero que pertenece a las organizaciones privadas cuya información sobre la capacidad del parque ha sido obtenida de registros y conversaciones sostenidas con las diferentes empresas y cooperativas y también de la Dirección Nacional de Tránsito.

Como se puede observar en el cuadro 8 la ocupación máxima de los vehículos es de 70 personas en unidades de 38 asientos y la ocupación máxima de 30 personas en unidades de 25 asientos.

A continuación se detallan algunas características fundamentales de la flota de transporte público colectivo que ofrece servicios en la ciudad de Quito.

##### 1. Buses y colectivos

El servicio de transporte urbano de pasajeros sentados en buses y colectivos en la ciudad de Quito se encuentra conformado por 26 organizaciones de las cuales 8 son compañías (30%) y 18 son cooperativas (70%). Dentro de esta distribución, 13 organizaciones son de buses y operan con 795 unidades; 9 son de colectivos con 739 unidades y 4 organizadores de buses y colectivos con 119 unidades, totalizando un parque vehicular de 1653 unidades.

## 2. Busetas

La capacidad media es de 25 pasajeros señalados y laboran en líneas fijas. Sirven 13 organizaciones de las cuales 46% son cooperativas y 54% compañías con un parque automotor de 216 y 241 unidades respectivamente y un total de 457 unidades.

## 3. Taxis

Quito cuenta con un sistema de transporte organizado en 2 filiales; la Unión de Taxistas (112 cooperativas), el Consorcio de Taxistas de Pichincha (22 cooperativas) y 10 cooperativas independientes. En total operan 144 organizaciones legalmente constituidas con un total de 4 874 unidades que funcionan con taxímetro.

## 4. Carga Liviana

Sirven en el área urbana 63 organizaciones con 1 190 unidades, debiendo aclararse que este tipo de transporte presta también servicio de pasajeros especialmente en zonas de difícil acceso.

## 5. Estudiantil

Existen 6 organizaciones de transporte escolar, 4 cooperativas y 2 compañías con un total de 487 unidades. Estas unidades en horas de la noche prestan servicio de transporte público sin autorización legal. El valor del pasaje estudiantil es de 20 sucres; sin embargo, en la noche, a criterio del chofer se les cobra hasta 40 y 50 sucres.

Cuadro 8

UNIDADES, CAPACIDAD Y OCUPACION MEDIA POR TIPO DE COOPERATIVAS  
Y EMPRESA DE TRANSPORTE PUBLICO (1988)

TIPO DE VEHICULO POR COOP/EMP. DE:	No. UNIDADES 1/	CAPACIDAD MEDIA EN	ASIENTOS OFRECIDOS	OCUPACION (MAXIMA)
Buses	795	38	30 210	70
Colectivos	739	30	22 170	55
Buses y colectivos <sup>2/</sup>	119	34	4 046	62
Busetas	457	25	11 425	30
Subtotal	2 110			
Taxis	4 874	4	19 496	2
T. Estudiantil (buses más colectivos)	487	38	18 506	60
TOTAL	7 525		105 853	

Fuente: Consejo Provincial de Tránsito - Cooperativas y Empresas de Transporte

Nota: 1/ Esta flota vehicular se ve afectada por un 20% de ausentismo (por reparaciones o fallas mecánicas).

2/ Existen cooperativas que tienen buses y colectivos. Estos valores corresponden a promedios ponderados tanto para la capacidad de asientos como para la ocupación.

La oferta total de la flota vehicular de buses, colectivos y busetas es de 2 110 vehículos que proporcionan 67 851 asientos.

El servicio de transporte público que se ofrece en la ciudad de Quito es de características heterogéneas en cuanto a calidad, capacidad y marcas; así existen 42 marcas, la más representativa es la FORD con un 75%.

En relación a las edades de los vehículos de buses colectivos y busetas, se puede anotar que el 14% está entre 6-7 años; el 12% entre 9-10 años; el 28% entre 11-12 años y el 46% restante corresponde a vehículos de más de 13 años con respecto al año 1988 con una media ponderada de aproximadamente 11 años.

La marcada vejez de los vehículos y la diversidad de marcas conlleva la dificultad en conseguir repuestos oportunamente lo que incide en el ausentismo que bordea un 20% de la flota vehicular por fallas mecánicas.

En cuanto a la capacidad dinámica, ésta se ha estimado por investigación directa, a base de las frecuencias de buses, colectivos y busetas. (Véase el cuadro 9).

Se estima que en buses y colectivos existe un total de 340 frecuencias en la hora punta, con una capacidad promedio de 36 asientos y un recorrido promedio de 24.5 kilómetros. Por lo tanto, ofrecerán una capacidad dinámica de unos 299 800 asientos-kms.

En el caso de la hora fuera de punta existen 198 450 asientos-kms.

En total en la hora punta, tomando en cuenta, también las busetas, existe una capacidad de 378 255 asientos-kms, mientras que en la hora fuera de punta existen 256 200 asientos-kms entre buses y busetas.

## B. CAPACIDAD DE LA FLOTA EMT (EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE)

### 1. Capacidad estática de la flota

Para el año 1988 la composición de la flota de buses de la Empresa estuvo compuesta por 6 buses Leyland de dos pisos con una capacidad de 81 asientos y una capacidad real de 100 pasajeros; y 3 buses BOTAR con una capacidad de 44 asientos y una capacidad real de 60 pasajeros.

### 2. Capacidad dinámica de la flota

En términos de asientos por kilómetro.

a) Durante la hora de mayor movimiento. La hora de mayor demanda se ubica en lapso de 17:00 a 17:59 horas, y en este período tenemos un número de 6 890 asientos-kilómetro.

b) Durante la hora de menor movimiento. La hora de menor movimiento se ubica en el lapso de 20:00 a 20:59 horas, y en este período se tiene un número de 3 588 asientos-kilómetro.

### 3. Número de pasajeros por kilómetro

a) En la hora de mayor movimiento. La hora de mayor movimiento de pasajeros está comprendida entre las 17:00 y 18:59 horas y con un promedio de 6.5 km recorridos por pasajero, tendríamos un total de 7 605 pasajeros por km en la hora de mayor demanda.

b) En la hora de menor movimiento. La hora de menor movimiento de pasajeros está comprendida entre las 20:00 y 20:59 horas, y con un promedio de 6.5 km recorridos por pasajero, tendríamos un total de 3 770 pasajeros por km en la hora de menor demanda.

### C. COMPARACION ENTRE ORGANIZACIONES PRIVADAS Y LA EMT

#### 1. Relación entre demanda y oferta

Si se analiza porcentualmente se observa que en la Empresa Municipal de Transporte existe una mayor diferencia de capacidad dinámica entre las horas punta y fuera de punta, lo que puede deberse a que las frecuencias durante el día son más flexibles en la EMT que en las empresas privadas.

Se realizó una investigación preliminar y no rigurosa desde el punto de vista estadístico de los volúmenes de pasajeros de transporte público en las avenidas 10 de Agosto, 6 de Diciembre, América, Vencedores de Pichincha y algunas transversales, estimando que la relación entre la hora de punta y una fuera de punta era de 2.11 en el caso de los buses y colectivos de 1,81 en el de las busetas. En el caso de la EMT, la relación comparable es de 2.01.

Las relaciones correspondientes de la oferta, en términos de la capacidad dinámica respectivamente son de: 1.51, 1.36 y 1.92.

Por lo tanto, se concluye que la EMT ajusta mejor su oferta a la demanda existente que las organizaciones privadas; y las busetas tienen un desempeño mejor, en este sentido, que los buses y colectivos.

Cuadro 9

#### CAPACIDAD DINAMICA DE LA FLOTA VEHICULAR DE TRANSPORTE COLECTIVO

Tipo de vehículo	Salidas H. Punta	Salidas H.F.Punta	Capacidad Promedio (asientos)	Recorrido Promedio (Km)	Capacidad dinámica (Salidas x Capacidad x recorrido)	
					H.P.	H.F.P.
Buses y Colectivos	340	225	36	24.5	299 880	198 450
Busetas	114	84	25	27.5	78 375	57 750

Fuente: Investigación directa.

#### 2. Perfil de usuario

El transporte colectivo urbano básicamente está orientado a satisfacer las necesidades de movilización de trabajadores y empleados tanto privados como del Estado, universitarios, colegiales y escolares, quienes hacen la vida cotidiana de la ciudad. Además atiende la movilidad diaria de personas que acuden al mercado y otras actividades en general.

El rápido crecimiento de la demanda y la falta de respuesta al mismo nivel por parte del sistema de transporte colectivo urbano ha puesto de manifiesto que son los sectores de más bajos ingresos de la población quienes enfrentan el mayor déficit del servicio.

Debido a que el servicio de la Empresa Municipal de Transporte se ubica en el distrito norte y centro norte de la ciudad, en la zona bancaria y comercial, la clase social que mayoritariamente utiliza este servicio, es la clase media con un nivel de ingreso promedio de 50 000 sucres mensuales.

### 3. Significación del costo de transporte público en los gastos familiares

El gasto en transporte que una familia de bajos ingresos tiene que realizar cada mes ha crecido significativamente, en 1983 este gasto representó el 7.7% del salario mínimo vital, en 1988, subió al 15.3% y para 1989 este gasto representaba el 26% del salario mínimo vital.

Para concurrir regularmente a cumplir con las distintas tareas, los trabajadores, estudiantes y otros tienen que tomar en promedio por lo menos dos buses por viaje, situación que aumenta el gasto que a su vez es difícil de cubrirlo dado que el aumento de las tarifas ocurren de manera más que proporcional al aumento de los salarios. Por ejemplo, entre 1988 y 1989, la tarifa creció en 150% mientras los salarios subieron en apenas 42%.

La tarifa, la mala calidad de los servicios, la falta de recorridos y su distancia, la disminución paulatina de las frecuencias, así como la imposibilidad objetiva de renovación del parque automotor, en los últimos años ha provocado un permanente enfrentamiento entre transportistas y usuarios, en cuyo contexto aparece el Estado mediando el monto de la tarifa; pero sin llegar a soluciones al problema.

Como se indicó anteriormente los usuarios del servicio de transporte público prestado por la Empresa Municipal de Transporte se ubican en un nivel medio alto con ingresos promedios de 50 000 sucres mensuales que distribuidos para una composición familiar de 4 personas que realizaron dos viajes diarios (jornada única) durante los 22 días laborables del mes el valor de la tarifa representará el 7.04% de su ingreso promedio.

### 4. Tipos de vehículos y sistemas de cobro

Hasta 1989 el servicio prestado por la Empresa Municipal se descompuso en dos tipos de vehículos que son:

- 6 buses de dos pisos modelo 1982 capacidad 100 pasajeros aproximadamente
- 3 buses de un piso modelo 1987 capacidad 60 pasajeros (en febrero de 1988 se incorpora un cuarto bus)

El sistema de cobro es efectuado directamente por el conductor, el mismo que justifica el número de pasajeros con la numeración registrada en el torno ubicado en la puerta de ingreso de cada vehículo.

En 1989, empezó a circular una flota adicional de 40 buses articulados.

Es evidente, por comparación con las características del parque de las organizaciones privadas, (capítulo III sección A), la naturaleza distinta de la flota de la EMT. Los vehículos municipales son casi todos de capacidad unitaria bastante mayor que la de los privados y son productos relativamente estándares de fábricas europeas.

#### 5. Evolución del transporte público

El transporte colectivo de pasajeros se inicia en el año 1946 con buses y taxis, hacia el año 1975 las cooperativas y compañías de transporte urbano de pasajeros en buses y colectivos se encontraban organizadas sin sufrir mayores variaciones hasta la presente fecha.

En el año 1980 se produjeron importaciones de chasis combinados tipo FORD 350 dando origen al pequeño ómnibus denominado buseta con capacidad de 21 a 26 pasajeros.

Para el año 1984, la flota vehicular de buses de transporte público era de 2 031 unidades (sin contar taxis). El cuadro 10 muestra la evolución observada entre 1984 y 1988.

Cuadro 10

#### NUMERO DE VEHICULOS DE TRANSPORTE PUBLICO MATRICULADOS EN QUITO (1984/1988)

TIPO	1984	%	1988	%
Colectivo	1 204	59	798	38
Busetas	350	18	457	22
Buses	477	23	855	40
Total	2 031	100	2 110	100

Fuente: Dirección Nacional de Tránsito.

Del cuadro 10 se deduce que el transporte urbano en buses y colectivos en su conjunto, ha disminuido durante ese período. El parque automotor de busetas se incrementa paulatinamente y con vehículos relativamente nuevos.

En la ciudad de Quito, la planificación urbana no ha involucrado al transporte dentro de la planificación física, lo que ha determinado que el transporte se desarrolle basado en una lógica empírica que consideraba cuales eran los sectores más apropiados para desarrollar su actividad, basándose en un solo objetivo referido exclusivamente a la rentabilidad económica dentro de los límites tarifarios y de reglamentos establecidos por el Estado.

Adicionalmente estimaciones del CPTP afirman que el 80% del parque automotor que sirve al transporte público es obsoleto y que no reúne las normas apropiadas de tamaño y características físicas que puedan brindar un nivel apropiado y aceptable de confort al usuario.

Otro aspecto que ha limitado una adecuada oferta de transporte ha sido la condición económica que ha experimentado el Ecuador en los últimos años con un costo cambiante de la divisa extranjera que originó que el costo comercial de los vehículos sufra un incremento importante, impidiendo que los propietarios individuales de vehículos de transporte público tengan opción de renovar sus unidades debido al alto costo; que no podía ser cubierto con las tarifas que ha mantenido el transporte público.

Las "busetas" presentan algunas dificultades en el diseño del vehículo por lo que resultan incómodos para el transporte de pasajeros. Sin embargo, un buen sector los prefiere debido a que sus tiempos de viaje son menores.

Paralelamente a la incursión de las busetas y en el mes de junio de 1982, la Municipalidad de Quito inicia con un plan piloto de transporte con vehículos de gran capacidad (buses Leyland de dos pisos) que se consolidan como un complemento de un plan de semipeatonización del sector comercial de la Mariscal; factor que incide directamente en la modernización tanto técnica como de nivel de servicio, llegando en la actualidad a conformar una empresa pública de transporte que presta un alternativa de servicio confortable y seguro, implementándose por primera vez en el país. Este servicio que cuenta con una organización técnica y administrativa que introduce recorridos con itinerarios estratégicos y paradas específicas que sirvieron como punto de partida para la educación del público.



## Capítulo IV

### EL ENTORNO LEGAL Y REGLAMENTARIO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO

La legislación existente en materia de tránsito y transporte terrestre presenta un marco jurídico de carácter general que no delimita funciones específicas, en el ámbito de acción para cada uno de los organismos que intervienen en la problemática a nivel nacional y seccional. A esto se suma la incongruencia que existe en los diferentes cuerpos legales, especialmente en la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre que centraliza en el Consejo Nacional, muchas de las actividades que le corresponde desarrollar a los Consejos Provinciales de Tránsito y particularmente al Consejo Provincial de Pichincha.

La falta de una adecuada división funcional provoca superposición y duplicidad de funciones en las actividades ejecutadas de organización, planificación y control, permitiendo un amplio margen para las iniciativas e interpretaciones independientes. Como consecuencia surge la confusión en la determinación de responsabilidades y el desperdicio de recursos humanos y económicos que son muy limitados en este campo.

#### A. LA REGLAMENTACION

##### 1. La determinación, modificación y abandono de las rutas

La ley de tránsito y transporte terrestre, en el Artículo 17, numeral 5, determina como atribución del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre la de : "Señalar las rutas y frecuencias de transporte público". Sin embargo, de la disposición anterior, en la práctica es en Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, el organismo que viene asignando las rutas a las organizaciones de transporte urbano.

Para el otorgamiento de una ruta, generalmente, es la empresa interesada en prestar el servicio de transporte la que presenta petición al Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, indicando o sugiriendo el posible recorrido, luego de la cual el organismo de Tránsito a través del Departamento Técnico, realiza la inspección correspondiente, a fin de establecer la factibilidad o no de conceder la operación de la ruta, teniendo como elemento básico y fundamental para ello, la interferencia que pueda existir con entidades similares, en cuyo caso el recorrido es modificado. El informe final, es conocido y aprobado por una

comisión interna de Planificación y posteriormente por el Directorio del Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha. En muy contados casos el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, por propia iniciativa sugiere una ruta para ser explotada por las organizaciones de transporte, aquello se produce cuando un sector de la población requiere de manera apremiante dicho servicio. En este caso, el propio Consejo o los usuarios interesados en el servicio, se encargan de buscar la organización que ha de prestarles el servicio requerido; en la mayoría de los casos ocurre que las empresas de transporte se niegan a realizar el servicio, especialmente cuando se trata de sectores marginales o hacia aquellos lugares en donde las condiciones topográficas o de vialidad presentan cierto grado de dificultad. Adicionalmente, los transportadores, en estos casos pretenden cobrar una tarifa mayor, la misma que no es aceptada por los usuarios, quienes por esta circunstancia se ven privados de tener transporte.

Para la modificación de las rutas, al igual que en la determinación, la iniciativa corresponde a la empresa operadora, teniendo como criterio o argumento para ello, el bajo índice de renovación de pasajeros, o en contados casos situaciones de modificación del sentido de circulación de las vías por las cuales realiza los recorridos.

El abandono definitivo de las rutas, en la mayoría de los casos se debe a una baja rentabilidad en la explotación de las mismas, a las malas condiciones de la red de vías, o de la deficiencia de la flota vehicular que produce un alto índice de ausentismo. Existe también, diariamente, un abandono de las rutas asignadas en horas punta, por parte de ciertos operadores que van a operar rutas de más rentabilidad económica. Lastimosamente, este fenómeno negativo en la presentación del servicio, se produce por la falta de control por parte de la Policía de tránsito, que cuenta con un insuficiente número de efectivos para cubrir todas las rutas en las que opera el transporte colectivo en la ciudad de Quito. (Hay 150 policías por turno).

## 2. La determinación y modificación de las frecuencias

A pesar de ser una facultad consigna en la Ley para el Consejo Nacional de Tránsito, de acuerdo con la norma señalada en el numeral anterior, ocurre que en la mayoría de las líneas de transporte no existe regulación de frecuencias, sino únicamente el horario de servicio, que generalmente opera desde las 6:00 hasta las 20:00. En los contados casos en los cuales el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha ha establecido frecuencias para la operación de la ruta, no existe el control necesario por cuanto el Organismo de Tránsito no cuenta con su Departamento de Inspectores, que haga posible el incumplimiento de lo establecido previamente, y que, por que además, como se dijo en líneas anteriores, el control policial es insuficiente para cubrir todas las rutas. Existen muy pocas empresas que cuentan con despachadores, los mismos que están ubicados, generalmente, en el lugar de origen de la ruta, pero que no se encarga precisamente de hacer cumplir las funciones asignadas.

### 3. La fijación del tamaño del parque empleado

El dimensionamiento de la flota vehicular para la operación en las diferentes rutas está a cargo de las matrices de transporte: La Asociación de Transportadores Urbanos de Colectivos de Quito (ATUCQ), que agrupa a entidades que operan con vehículos tipo colectivo (28-30 pasajeros); La Asociación de Entidades de Transporte (AET), que agrupa a las empresas que operan con buses (36-40 pasajeros); y, por las propias organizaciones de propietarios, si no pertenecen a los gremios antes citados.

Los organismos de tránsito y en particular el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, no ha logrado aún, asumir el control de fijación del tamaño de la flota, de acuerdo con criterios técnicos de demanda de pasajeros, limitándose únicamente a recibir la información que proporcionan de manera irregular las agrupaciones señaladas con anterioridad.

La flota vehicular que opera en la ciudad de Quito, es igual en horas punta que en horas fuera de punta, lo cual genera desperdicios de recursos, ya que, en horas de baja demanda, los buses y colectivos, transportan menos del 50% de su real capacidad, al no existir criterio técnico para la asignación de vehículos de ruta.

### 4. La determinación de los horarios de operación

El Consejo Nacional de Tránsito, al momento de establecer las tarifas de transporte para el servicio urbano, dictó una resolución señalando que la prestación del servicio de transporte debía darse desde las (06:00) hasta las (23:00) para todos los que operan en la ciudad de Quito. Sin embargo es una disposición que no se la cumple, por cuanto, los operadores ingresan o retiran sus unidades antes o después del horario establecido en base a cálculos económicos fundamentalmente, y por que además, el organismo de control (Policía de Tránsito) cumple el servicio desde las 7:00 hasta las 21:00, quedando consecuentemente los transportadores a su arbitrio para realizar el servicio.

Es notorio la falta de oferta a partir de las 19:00 en la mayoría de las rutas, lo cual genera graves problemas a los usuarios, especialmente en las zonas periféricas, quienes para poder llegar a sus lugares de destino se ven precisados a ocupar vehículos tipo camioneta, destinados al servicio de carga, pagando tarifas superiores a lo establecido para el servicio público urbano.

En caso de que las empresas no cumplan con los turnos, el Consejo Nacional de Tránsito, tiene la facultad legal de suspender o cancelar los permisos de operación otorgados a las empresas de transporte de conformidad con la facultad consignado en el numeral 10, del Artículo 17 de la Ley de Tránsito, a pesar de lo cual no ejercita este derecho.

### 5. La determinación de los tipos de vehículos empleados

La tipología de los vehículos que operan en el servicio de transporte urbano de pasajeros, ha sido determinada por las propias empresas de transporte o por cada

uno de los socios propietarios de las unidades, sin criterios de carácter técnico o funcional, sino más bien obedece a la capacidad económica con que cuenta la persona que pretende hacer la inversión. Este fenómeno se produce por cuanto, en un 90% o más, los vehículos son de propiedad individual de los socios de compañías o de cooperativas de transporte, que es el esquema jurídico más desarrollado. A esto se debe la proliferación de marcas y tipos de vehículos que actualmente sirven en el servicio colectivo de la ciudad de Quito.

Son pocas las organizaciones que han logrado estandarizar su flota vehicular, especialmente en el servicio denominado de busetas, en donde el vehículo más representativo es el Hino F. D. Se puede destacar también dentro de ello a la Empresa Municipal de Transporte, que durante el año de 1988, y gracias a un aporte del gobierno, incorporó 40 buses articulados marca IKARUS (de procedencia húngara), de gran capacidad, sumándose a 6 buses de 2 pisos marca LEYLAND (británicos) y 4 buses marca BOTAR (ensamblados en el país).

Lastimosamente en el transporte público colectivo, no ha existido una normatividad jurídica, que defina la tipología de los vehículos que puedan operar; recién en el año de 1982 el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, elaboró un proyecto de Reglamento para el Servicio Público de Transporte Urbano y/o "Metropolitano en Buses" el mismo que fue remitido al Consejo Nacional de Tránsito, para su aprobación final, pero que, hasta la presente fecha no ha sido aprobado. En dicho documento se detalla la tipología de los vehículos y de carrocería.

El 5 de Julio de 1985 el Instituto Ecuatoriano de Normalización, INEN, aprobó la norma técnica INEN 1323: vehículos-automotores carrocerías: Metálicas, requisitos, que se encuentra publicado en el Registro Oficial N°. 260 (S) de 29 de Agosto del mismo año, constituyéndose en el primer documento oficial que regula las características técnicas que deben observarse en la importación o elaboración de carrocerías destinadas al transporte colectivo de pasajeros a nivel urbano.

Al momento no existe prohibición alguna para la importación de vehículos de transporte de pasajeros, toda vez que la prohibición que existía fue levantada en el año de 1988, por el actual gobierno, quien por su parte está haciendo la importación de 100 buses articulados de procedencia húngara (adicionales a los 40 ya operando en Quito), de los cuales 30 serán entregados a la Empresa Municipal de Transporte para que operen en la ciudad de Quito, y los 70 serán donados a la Comisión de Tránsito del Guayas para el servicio en la ciudad de Guayaquil. Existe prohibición para la importación de vehículos livianos de hasta 2 200 cc y aquellos modelos que también forman parte de la producción nacional.

En el año de 1987, el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, aprobó el Proyecto de Reformas al Reglamento para la organización y operación del Servicio Especial de Transporte Urbano de pasajeros en la ciudad de Quito, tendiente a regular el servicio especial de pasajeros en la modalidad "solo sentados", documento en el cual se establece las características de los vehículos que podrán operar en este servicio, quedando el organismo provincial de tránsito facultado para calificar y seleccionar las unidades que puedan ingresar al servicio especial. Este servicio gozaba de tarifa preferencial, hasta la última elevación tarifaria autorizada por parte del Consejo Nacional de Tránsito que

unificó la tarifa del transporte especial al igual que la del servicio de transporte urbano regular (Resolución-CNT 89-11-24).

Es decir, el denominado servicio especial, en la actualidad no transporta pasajeros únicamente sentados, sino que lleva también pasajeros de pie, puesto que se unificaron las tarifas de transporte urbano en general, quitándole el diferencial tarifario originalmente establecido para la operación de dicho servicio; consecuentemente todo el servicio de transporte es regular.

#### 6. La selección de entidades operadoras

Como se dijo anteriormente, son las propias organizaciones de transporte las que sugieren al Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha la explotación de una ruta o los interesados en el servicio de transporte los que buscan la organización que pueda ofrecerles el servicio. No existe por parte del Organismo de Tránsito, una convocatoria pública, ofertando la explotación de una ruta, lo cual permitiría obtener mejores condiciones en la prestación del servicio deseado. A esto se suma el déficit de oferta de vehículos existentes en la ciudad de Quito, especialmente para cubrir la demanda de transporte hacia los sectores marginales.

#### 7. El control sobre el uso de paraderos terminales, las autorizaciones para establecer tales terminales, la propiedad de los mismos, las normas de operación de los terminales

Los paraderos terminales al final de los recorridos de las líneas de transporte, generalmente, ocupan la vía pública, y su control está a cargo de la Policía de Tránsito. No existe en el transporte colectivo urbano verdaderos terminales de transporte, dotados de la infraestructura física y de los servicios requeridos, salvo el caso de la que dispone la Empresa Municipal de Transporte. Los propietarios de los vehículos en forma individual, luego del servicio, retiran sus unidades a sus respectivos domicilios, realizando igualmente el mantenimiento automotriz en forma individual.

Por parte de los organismos de Tránsito no existen políticas tendientes a establecer o normar el funcionamiento de terminales para uso de las organizaciones de transporte. Asimismo, las organizaciones de transporte, por su insuficiente capitalización interna, en la mayoría de los casos, no cuentan con los recursos económicos que les permitan adquirir locales en donde puedan funcionar los terminales. Las pocas que puedan hacerlo se limitan solamente a adquirir espacios físicos en donde puedan guardar sus vehículos, pero sin una adecuada planificación para proyectar el establecimiento de terminales que cuenten además, con talleres para los diferentes servicios. Consecuentemente no existen normas de operación de las terminales de transporte colectivo urbano.

#### 8. La fijación de tarifas

De conformidad con lo que señala el numeral 6 del Artículo 17 de la Ley de Tránsito, es atribución privativa del Consejo Nacional de Tránsito la de "Fijar

y modificar las tarifas de los pasajes y fletes del transporte terrestre, para toda clase y tipo de servicio al público, previa investigación de los costos de operación". La fijación de tarifas se constituye en el mayor punto de controversia entre el sector oficial y el sector transportador, por cuanto la pretensión de los últimos es alcanzar un mayor porcentaje de incremento y, a su vez, el Consejo Nacional de Tránsito, el de buscar un punto de equilibrio frente a tal aspiración. Para la formulación del incremento, en la mayoría de los casos el sector transportador se limita únicamente a solicitar el incremento, aduciendo elevación de costos en los insumos que utilizan (combustible, neumáticos, lubricantes, repuestos, etc), producto del incremento inflacionario de tales insumos en el mercado; pero sin presentar estudios técnicos que permitan justificar tal solicitud de incremento.

Por su parte el Consejo Nacional de Tránsito, no cuenta con una unidad permanente, encargada de realizar estudios de actualización de la canasta de costos en el sector transporte, sino que realiza la investigación, cada vez que se presenta la solicitud de aumento tarifario por parte de los transportistas.

Los estudios elaborados por el departamento técnico sirven únicamente como base referencial para la "negociación" de las tarifas, las mismas que, generalmente, obedecen a criterios políticos y no técnicos, convirtiéndose consecuentemente en una "tarifa política", ya que, el Consejo Nacional de Tránsito, al ser una entidad adscrita al Ministerio de gobierno y de la Policía, recibe tal influencia en la toma de decisiones.

Durante los últimos tiempos, se ha podido observar que la actitud del sector transportista es la de ejercer medidas de hecho, suspendiendo el servicio de transporte colectivo, como mecanismo de presión para alcanzar los incrementos tarifarios, lo cual ha obligado al gobierno a recurrir a dictar Decretos de emergencia nacional, autorizando la incautación de los vehículos, pero que en la práctica no se han dado.

Es importante destacar que la elevación de tarifas de transporte terrestre, se plantea para todas las ramas del transporte (urbano, intraprovincial e interprovincial) en forma conjunta, produciéndose el incremento igualmente en forma global para todo el sector del transporte terrestre, excluido los ferrocarriles, que están a cargo de la Dirección Nacional de Ferrocarriles, entidad adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOP).

En el último incremento tarifario (1989) se unificó las tarifas del transporte urbano en la ciudad de Quito, eliminándose la tarifa preferencial y diferenciada, que existía para el servicio especial "solo sentados", equiparándose este servicio al urbano regular. Así mismo se estableció por primera vez una tarifa superior para el servicio nocturno desde las 19:00 hasta las 23:00 y para los días sábados, domingos y feriados. La estructura de tarifas aprobada es la siguiente:

a) Transporte urbano

Transporte en general días ordinarios	Sucres	30.00
Transporte en general, días: sábados, domingos y feriados	"	35.00
Servicio nocturno permanente a partir de las 19:00 hasta las 23:00	"	35.00
Tarifa para estudiantes secundarios de Colegios fiscales y municipales diurnos; previa presentación del carnet	"	15.00
Tarifa niños hasta 12 años	"	10.00

El tipo de cambio con el dólar en esos momentos era de 609 sucres.

9. Las normas respecto al financiamiento de pasajes liberados o rebajados

La última resolución aprobada por el Consejo Nacional de Tránsito el 24 de Noviembre de 1989, autorizando la elevación de los pasajes de transporte urbano de pasajeros, incluyó como novedad, la implantación de una tarifa rebajada para el sector estudiantil diurno (sucres 15.00) y para los niños de hasta 12 años (sucres 10.00). El diferencial existente entre la tarifa normal y la del sector estudiantil es absorbido por el propio transportista; es decir que no se puede considerar como una subvención por parte del Estado, sino que obedece al esquema como se desarrolla una "negociación" de las tarifas entre el sector oficial y el sector transportador.

10. Los horarios y condiciones de trabajo de los conductores y otro personal y, en los casos donde corresponda, los sueldos y base de pago (especialmente si es monto fijo o porcentaje de recaudación)

La mayoría de conductores que operan el transporte urbano en la ciudad de Quito, son choferes asalariados, que perciben como remuneración un porcentaje (20%), sobre el monto de los ingresos diarios obtenidos. Laboran desde las 06:00 hasta las 20:00, sin relevo de conductores; es decir que trabajan un promedio de 12 horas y hasta 14 horas diarias, aproximadamente. Son pocos los propietarios que trabajan conduciendo directamente sus vehículos, así como también, son pocos los conductores asalariados que perciben sueldos fijos.

De acuerdo con la escala de remuneraciones establecida por el Ministerio de Trabajo, para el conductor profesional de primera clase, que según lo que señala el artículo 50 del reglamento de Documentos de Tránsito es el facultado legalmente para conducir vehículos de transporte colectivo urbano, está fijada en el año de 1988 en 34 200.00 sucres, con los incrementos a la presente fecha (1990), alcanza la suma de 46 500.00 sucres.

El Código Laboral, (ART. 46), establece que la jornada de trabajo es de 8 horas diarias y 40 semanales, disposición que no se cumple en el sector transporte. Tampoco se cumple la obligatoriedad por parte del patrono de afiliarse al trabajador al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), salvo contadísimos casos. Este fenómeno se debe a la sui-generis forma de contratación convencional de pago mediante porcentaje de la recaudación.

Las condiciones adicionales de contratación y de trabajo son establecidas directamente entre el propietario del vehículo y el conductor contratado, sin que tales circunstancias sean conocidas por la empresa a la que pertenece el socio, y menos aún por los Organismos de Tránsito.

La excepción de lo anotado en líneas anteriores se da en La Empresa Municipal de Transporte, en donde los conductores, reciben un salario fijo con todos los beneficios legales adicionales, afiliación al Seguro Social y cumpliendo la jornada de trabajo señalada en la Ley.

#### 11. Las condiciones técnicas de los vehículos

El Artículo 199 de la Ley de Tránsito señala que : "Solamente los vehículos automotores que reúnan las condiciones de comodidad y seguridad necesarias para prestar los servicios indispensables a los pasajeros serán admitidos al servicio público". En concordancia con esta disposición legal, el Artículo 14 de reglamentos de documentos de tránsito establece: "De existir normalidad en el funcionamiento del vehículo sometido a revisión, se entregará el respectivo comprobante de aprobado". Esta revisión mecánica está bajo control y responsabilidad de la Policía de Tránsito. Por su parte, el Consejo Nacional de Tránsito, mediante resolución de 25 de Octubre de 1989, estableció la edad límite para que puedan operar los vehículos de servicio urbano, señalándose en 20 años de vida útil como máximo.

La característica fundamental de la flota de buses y colectivos que operan en el servicio urbano es de obsolescencia, notándose claramente un gran deterioro en los niveles de servicio. El año 1975 constituye el año promedio de la flota de omnibuses y colectivos que operaron en el servicio de transporte urbano en la ciudad de Quito en 1990; es decir, una flota con 15 años de servicio. El año de 1982 es el año promedio de la flota de busetas.

No todos los vehículos que se encuentran operando son del mismo año de fabricación, existen vehículos que van desde modelos de 1958 hasta 1988, lo que demuestra la falta de control de las autoridades de tránsito, puesto que por ley, se prohíbe que presten servicios buses de más de 20 años. Las condiciones técnicas de los vehículos, no son las óptimas para la prestación del servicio de transporte terrestre, pues no se trata de vehículos especialmente contruidos para el servicio urbano, sino que en su gran mayoría son chasis tipo camión, a los cuales se les ha colocado carrocerías que igualmente no cumplen con las más elementales condiciones técnicas en cuanto a diseño, por ejemplo: cuentan con una sola puerta para el ingreso y salida de pasajeros, restándoles funcionalidad y comodidad al servicio.



Por la edad y falta de mantenimiento de los vehículos, se producen un alto índice de ausentismo del servicio (20%-25%). Solamente los vehículos operados por la Empresa Municipal de Transporte cumplen con las condiciones técnicas requeridas para realizar el servicio de transporte urbano.

12. Los contratos, si hay, entre la autoridad controladora y el operador de los servicios, especificando las obligaciones de ambas partes, los plazos y vigencia

En el transporte terrestre en general, y en el urbano en particular no existe un régimen jurídico de contratos de concesión entre el Organismo de Tránsito y los Transportadores, que establezca de manera minuciosa y detallada las condiciones económico-financieras y de operación en la prestación de un servicio de transporte determinado. En su lugar, el numeral 10 del artículo 17 de la Ley de Tránsito, faculta al Consejo Nacional de Tránsito el: "Conceder, modificar, revocar o suspender las licencias de funcionamiento a las empresas de transporte terrestre y servicio público de acuerdo con la Ley y Reglamentos". Estas licencias (denominadas también permisos de operación) representan el instrumento legal por el cual el Consejo Nacional de Tránsito, como autoridad máxima del tránsito y transporte terrestre en el país, otorga a una empresa de transporte legalmente constituida (Compañía, cooperativa o empresa) la prestación del servicio de transporte. Dicho documento legales muy general y no contempla muchos aspectos operacionales y económicos que deben ser introducidos para garantizar, tanto la entidad pública como al operador de los servicios, el cumplimiento cabal del servicio de transporte ofrecido. El permiso de operación, de acuerdo con las resoluciones adoptadas por el Consejo Nacional de Tránsito, tiene una vigencia de cinco años, pudiendo ser renovado previo el cumplimiento de ciertos requisitos y especialmente el que los vehículos se encuentren dentro del plazo de vida útil, señalado por el organismo antes citado (Resolución 89-10-25).

13. El régimen de seguros de daños personales y materiales

La Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, publicado en el Registro Oficial N° 417 del 10 de Abril de 1981, en el Capítulo XI, contempla lo referente al Seguro de Vehículos Motorizados. El artículo 146 del citado cuerpo legal establece la obligatoriedad de las compañías, empresas o cooperativas de transporte terrestre y de los propietarios de vehículos de motor, sean de servicio público, de uso particular o diplomático, o del sector público, de contratar un seguro de responsabilidad civil contra terceros, con el objeto de cubrir los riesgos de posibles accidentes de tránsito, cuyo monto asciende a la suma de 50 000.00 sucres, como mínimo, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 149.

Al amparo del Artículo 155, las empresas de transporte terrestre pueden constituir, compañías aseguradoras propias, o participar en la constitución de empresas de economía mixta con el sector estatal.

El cumplimiento de lo señalado anteriormente quedó condicionado a la expedición del Reglamento para la contratación de los seguros de vehículos motorizados que debía ser preparado conjuntamente por la Superintendencia de

3. Normas impositivas relacionadas a la operación de servicios de transporte colectivo

El permiso de operación que confiere el Consejo Nacional de Tránsito a las organizaciones de transporte público de pasajeros, al amparo de la facultad señalada en el numeral 10 del Art. 17 de la ley de Tránsito, y que se constituye en el documento base para la prestación del servicio, no tiene costo alguno para los operadores, es decir es concedido en forma gratuita. Para el proceso de matriculación, de acuerdo con lo determinado en el Reglamento de Documentos de Tránsito, publicado en el Registro Oficial N° 637 del 5 de marzo de 1987, los vehículos pertenecientes al transporte público tienen rebajas en el pago de impuestos al fisco, así como en las tasas por rodaje que cobra el Municipio de Quito por la utilización de la vía pública. Asimismo, el valor de la especie que cobra la Dirección Nacional de Tránsito tiene un costo menor para el servicio público que el que paga el servicio particular.

4. Uso gratuito o mediante arriendos valorizados en menos (o más) que los precios del mercado para el uso de bienes o servicios públicos por parte de las entidades de transporte colectivo

Como se dijo anteriormente, todos los trámites administrativos (Permiso de Operación, asignación de rutas, incremento de cupos, cambios de socios, etc.), no tienen costo alguno para los transportadores, ya que son tramitados en forma gratuita por los organismos competentes.

El uso de la infraestructura vial casi podría considerarse gratuita, ya que la tasa anual que se paga por la matriculación vehicular es realmente baja. Aparte del uso de la red de vías, el transporte colectivo no utiliza otros servicios de carácter público tales como: energía eléctrica, agua potable, servicio telefónico, etc., en forma apreciable, sino únicamente en las oficinas administrativas, con que cuentan las empresas de transporte y el costo de dichos servicios es igual que los particulares.

5. La cobertura por parte del Estado de los déficits de las entidades de transporte colectivo

En el servicio de transporte colectivo de la ciudad de Quito, los vehículos son de propiedad individual de los socios; por lo tanto, no son parte del capital social o patrimonio de la organización (cooperativas o compañías). Por tal motivo los ingresos o egresos que genera la operación del automotor es absorbida por cada propietario, sin que exista por parte del Estado o por algún organismo público o privado la cobertura de los déficits de las entidades de transporte.

No existe al momento subsidio alguno, para la operación del servicio; salvo el caso del precio de la gasolina que, comparado con el precio en el mercado internacional, es realmente menor (un galón = 360 sucres = 0.42 dólares).

En el caso particular de la Empresa Municipal de Transporte, el déficit ocasionado es asumido por la Ilustre Municipalidad de Quito, a la que pertenece la empresa.

6. La compensación financiera directa por parte del Estado para la operación de servicios no rentables en el sentido comercial

Para el transporte colectivo urbano de propiedad privada de la ciudad de Quito, no existe compensación financiera directa por parte del Estado, para la operación en aquellas rutas de baja rentabilidad económica.

Sin embargo, para buscar un equilibrio y alcanzar alguna rentabilidad económica, los buses y colectivos agrupados en las matrices de transporte AET (Asociación de Entidades de Transporte) y ATUCQ (Asociación de Transportadores Urbanos de Colectivos de Quito) han establecido un sistema rotativo por las diferentes rutas por las cuales operan distribuyendo semanal o diariamente la flota de buses y colectivos. (Esto no constituye un subsidio en términos absolutos, sino una manera de nivelizar los ingresos de los dueños de buses. Sin embargo, sí refleja una forma de subvención cruzada, a favor de las rutas deficitarias, siendo financiada por las rentables).

Las empresas pertenecientes a la Asociación "11 de Mayo" (busetas) operan en rutas fijas, por lo que no ingresan al servicio rotativo de las líneas urbanas, al igual que las empresas independientes.

7. Ayuda financiera a los usuarios del transporte colectivo, para facilitarles la adquisición de pasajes

En el servicio de transporte urbano de Quito, no se ha logrado introducir la venta de los pasajes o tickets; el mecanismo utilizado es el cobro directo por parte del conductor, es decir que el usuario al ingresar al vehículo cancela directamente y en efectivo el valor del pasaje, previamente determinado, restándole tiempo y funcionalidad al servicio, sobre todo cuando debe proceder a dar cambio al pasajero.

Hace varios años, la Empresa Municipal de Transporte introdujo en el servicio de transporte la venta previa de tickets, colocando boleterías a lo largo de la ruta; sin embargo, dicha medida fue levantada y al momento opera como el resto del servicio, es decir el cobro directo efectuado por el conductor del bus. En la actualidad el control se hace mediante la utilización de un torno que contabiliza los pasajeros que ingresan al bus.

El procedimiento anterior ha impedido que el Estado o el propio usuario, directamente, obtenga algún tipo de beneficio en la adquisición de pasajes, sea a crédito, o al comprar de contado y por anticipado un número de boletos, como ocurre en otros países.

Consiguientemente, no existe, ninguna ayuda financiera del Estado o de los operadores a los usuarios del servicio para la compra de pasajes.

8. La subvención de distintos servicios de transporte colectivo mediante las utilidades generadas por otros servicios de la entidad concesionaria

Este fenómeno puede atribuirse únicamente a la Empresa Municipal de Transporte, quienes además del servicio de transporte, tienen bajo su administración, la operación de la terminal terrestre del Cumandá (Servicio Interprovincial), y los parqueaderos denominados "Tejar" y "Naciones Unidas", que generan ingresos importantes, lo cual permite a la empresa tener mayor liquidez para la operación de la flota de buses a su cargo (50 vehículos) e inclusive para la adquisición de nuevas unidades. No ocurre lo mismo con el resto del transporte urbano de pasajeros (2 110 vehículos pertenecientes a 38 empresas) que operan en la ciudad de Quito.

Existe un Reglamento para el uso de espacios publicitarios en los vehículos de servicio público aprobado por el Consejo Nacional de Tránsito; pero lamentablemente las organizaciones de transporte no se han interesado en venderlos.

El costo de combustibles, lubricantes, neumáticos, etc., que son utilizados por los vehículos de transporte urbano, son adquiridos por los transportadores al precio de mercado, sin que exista una línea de descuento para ellos.

En consecuencia y de manera general, puede afirmarse, que no existe por parte del Estado, subvención alguna al servicio de transporte colectivo urbano de la ciudad de Quito. Más aún si consideramos que en el presupuesto general del Estado no existe partida presupuestaria para tal fin.

9. Subvenciones implícitas, tales como el uso prioritario del espacio vial, incluyendo las negativas (es decir, las imposiciones), tales como la obligación de retirar de servicio buses que hayan cumplido un número especificado de años de operación

El uso de la red vial, en la ciudad de Quito, está asignada en forma general para el servicio público y el privado, sin que exista prioridad para el primero de los nombrados, excepto en la Avenida 10 de Agosto, en el tramo comprendido entre la Plaza Benalcázar y el Banco Central, 4 km, en donde el Consejo Provincial de Tránsito de Pichíncha, estableció el "Carril Bus", y retiró el estacionamiento privado a los costos de la vía, para permitir una mayor fluidez del servicio público, considerando que dicha vía es la principal arteria por la cual fluye el mayor número de vehículos que circulan en la ciudad.

Podría considerarse como subvención negativa, la obligatoriedad de retirar del servicio de transporte urbano de pasajeros, los vehículos que hayan cumplido 20 años, a contarse de la fecha de fabricación de acuerdo con lo que establece la Resolución Séptima, aprobada por el Consejo Nacional de Tránsito el 25 de Octubre de 1989.

10. La fijación de tarifas por parte del órgano controlador (si hay), considerando especialmente, la relación entre las tarifas establecidas y los costos correspondientes. (Una tarifa insuficiente para cubrir todos los costos podría interpretarse como un tipo de subvención, financiada no por el Estado sino por los usuarios o entidades operadoras, en el presente o futuro)

Se indicó en líneas anteriores que es facultad privativa del Consejo Nacional de Tránsito, la de: fijar y modificar las tarifas de pasajes y fletes de transporte terrestre, para toda clase y tipo de servicio al público, previa investigación de los costos de operación". Así mismo se señaló que para la tarifación, prima el "criterio político", de no sensibilizar al usuario en contra del gobierno, lo cual hace difícil que los propietarios de los vehículos, puedan amortizar el capital para proceder a renovar sus unidades, apareciendo como la causa fundamental para el constante deterioro y obsolescencia de la flota de buses que operan en el servicio urbano de pasajeros cuyo costo comercial es muy bajo por las condiciones técnicas y de mantenimiento en que se encuentran.

#### C. LA PROPIEDAD

1. Los requerimientos a las entidades autorizadas para operar servicios de transporte colectivo urbano, en términos de capital mínimo, forma de constitución legal, avales bancarios u otros, ser socio del gremio correspondiente, y contabilidad llevada, etc

Para poder realizar el servicio de transporte público urbano, las organizaciones de transporte deben acreditar la personería jurídica en cualquiera de las formas de constitución previstas en las leyes: cooperativas, compañías o empresas propiamente dichas. Luego de lo cual y al amparo de lo que dispone el Artículo 10 y siguientes del "Reglamento de Procedimientos Administrativos de los Consejos Nacional y Provincial de Tránsito y Transportes Terrestres y de la Comisión de Tránsito del Guayas", publicado en el Registro Oficial N° 150 del 16 de marzo de 1989, pueden solicitar legalmente el otorgamiento del Permiso de Operación, que les faculta la prestación del servicio de transporte urbano de pasajeros.

La Ley de Cooperativas, publicada en el Registro Oficial No. 123 del 20 de septiembre de 1966 en su Art. 5to. determina que:

"Para constituir una cooperativa se requiere de 11 personas por lo menos...". No existe limitación alguna en cuanto al número máximo de socios; es decir es ilimitada.

Los requisitos para ser admitidos en calidad de socios de una cooperativa de transporte son los siguientes:

- i) Tener capacidad civil para contratar y obligarse,
- ii) Tener mayoría de edad 18 años,
- iii) Ser chofer profesional; y,
- iv) Ser propietario de un vehículo.

Los mencionados requisitos están señalados en el Art. 11 de la Ley de Cooperativas, en concordancia con lo que dispone el numeral 10 del Art. 9 y Art. 17 del Reglamento de la Ley de Cooperativas.

El capital social para conformar una cooperativa de transporte puede ser desde 1 100 sucres igual en 1990 a 1.29 dólares, de acuerdo con lo determinado en el Art. 52 de la Ley de Cooperativas; no existe limitación en cuanto al máximo de capital.

Los certificados de aportación pueden tener un valor de 100, 500 o 1 000 sucres cada uno de ellos; de los cuales deberá pagarse el 50%, por lo menos, antes de la aprobación del Estatuto, de acuerdo con lo que dispone el Art. 59 de la Ley de Cooperativas.

Los valores determinados en la Ley de Cooperativas y Compañías se especifican en sucres, sin que exista ajuste alguno por inflación u otros factores. Con la pasada del tiempo, en términos reales, se han bajado a montos insignificantes.

Las cooperativas pueden ser de caja simple, es decir en las cuales los socios, en forma individual conservan la propiedad del vehículo; o de caja común, en donde los vehículos, son adquiridos con la aportación de los socios y cuya propiedad corresponde a la cooperativa de acuerdo con lo establecido en el Artículo 184 del Reglamento de la Ley de Cooperativas. En la ciudad de Quito, en el transporte urbano, al momento existen 19 cooperativas de caja simple (76% de la oferta de servicios) razón por la cual se producen los fenómenos anotados con anterioridad. No existen cooperativas de caja común.

Las compañías son personas jurídicas que están sujetas a la vigilancia y fiscalización de la Superintendencia de Compañías, que es el organismo de control encargado por ley de autorizar la constitución jurídica de este tipo de sociedades.

Las compañías de transporte en cuanto a su actividad específica, también están reguladas en su operación por el Consejo Nacional de Tránsito, que es el organismo encargado de autorizar la operación de la flota vehicular, asignando las rutas y frecuencias en el servicio de transporte de pasajeros. Este organismo tiene la facultad, también de señalar el valor de la tarifas a cobrarse por la prestación del servicio.

De conformidad con la ley de compañías, existen cinco especies de compañías de comercio:

- La compañía en nombre colectivo,
- La compañía en comandita simple,
- La compañía de responsabilidad limitada,
- La compañía anónima; y,
- La compañía de economía mixta.

De este grupo de compañías las únicas que se han conformado en el transporte colectivo de la ciudad de Quito son las compañías anónimas y de responsabilidad limitada, y en mayor número las últimas.

La compañía limitada requiere un mínimo de 3 socios y un máximo de 25, de allí su nombre de limitada. (También son de responsabilidad limitada).

El capital mínimo requerido para la compañía limitada, es de 700 000 sucres; no existiendo límite en cuanto al máximo del capital.

La compañía anónima requiere de un mínimo de 5 socios y no tiene límite en cuanto al máximo de socios; el capital requerido es de 2 000 000 sucres como mínimo, no existiendo tampoco límite máximo de capital.

Las empresas de transporte (distintas a las compañías) son personas jurídicas autorizadas por un Juez de lo Civil y celebradas mediante escritura pública ante un Notario, no requiriendo por tanto autorización de parte de la Superintendencia de Compañías para su constitución; además no están sujetas a la vigilancia y fiscalización del organismo antes citado; su marco legal se encuentra señalado en el Código Civil (contrato de sociedad) y en el Código de Comercio (contrato de transporte).

No existe límite de socios ni de capital, quedando a voluntad de los contratantes. Para su operación en el servicio de transporte, requiere autorización previa por parte del Consejo Nacional de Tránsito.

El único ejemplo en el transporte colectivo de la ciudad de Quito de este tipo de organizaciones es la Empresa Municipal de Transporte, que fue creada mediante Ordenanza Municipal aprobada por el Ilustre Municipio de Quito.

La Superintendencia de Compañías no ha logrado aún, en el subsector del transporte terrestre de pasajeros encauzarlo adecuadamente con criterios empresariales.

Para el sector del transporte terrestre las entidades bancarias y crediticias se muestran renuentes a conceder préstamos, aduciendo la poca rentabilidad que genera, y por la inconveniente estructura organizativa existente (25 organizaciones).

Para crear la "Corporación Financiera Automotriz", como organismo que permita en el futuro conceder préstamos a los transportadores para la adquisición y renovación de la flota de buses, existe un proyecto de ley que se encuentra al momento archivado en el Congreso Nacional, ya que no tuvo acogida ni interés necesario por parte de los Legisladores.

En la actualidad, y como mecanismo para obtener recursos para el sector de transporte terrestre, las entidades de transportadores, se encuentran haciendo gestiones ante el gobierno nacional para que a través de la Corporación Financiera Nacional, que ya existe, se asigne una línea de crédito por 4 000 millones de sucres, con recursos del Estado, para renovar la flota vehicular del transporte colectivo de la ciudad de Quito.





## Capítulo V

### CARACTERISTICAS DE LAS ENTIDADES QUE PROPORCIONAN TRANSPORTE COLECTIVO

Dentro de las especificaciones de la guía de orientación para la elaboración del presente trabajo, se solicitó llenar formularios para 6 empresas que sean representativas de la flota vehicular que sirve a la ciudad de Quito.

Para cumplir con este requisito se seleccionó 6 entidades de transporte exclusivamente pertenecientes al sector privado ya sean como cooperativas o compañías de transporte. Además se incluyó la Empresa Municipal de Transporte, que para el año 1988 con su flota existente en esa época. No se ha realizado el análisis de lo que sucede con los 40 buses articulados por considerarlos muy recientes.

La ciudad de Quito tiene 26 organizaciones de transporte urbano en buses y colectivos y 13 en busetas. Para las encuestas se seleccionó 6 organizaciones de transporte tratando de que ellas representen a las distintas variaciones que tiene el servicio especialmente en lo referente al tipo de vehículo (buses, colectivos, busetas) y al tipo de ruta (fijas, rotativas o mixtas). También se tomó en cuenta el hecho de que sirvan a rutas geográficamente ubicadas al norte y al sur. Dentro de estos lineamientos se hizo la siguiente selección:

a) Dos organizaciones de colectivos (Cooperativa Quito y Compañía 6 de Diciembre). La Cooperativa Quito es sin duda la más grande en cuanto a flota vehicular y también con el mayor número de líneas asignadas ya sean fijas y/o rotativas que cubren toda el área urbana de Quito. Por otro lado la Compañía 6 de Diciembre tiene asignada una línea fija que sirve al sector sur de la ciudad.

b) Dos cooperativas de buses (La Libertad y La Alborada). La Cooperativa Libertad tiene líneas fijas y rotativas que también cubren toda el área urbana de la ciudad. La compañía La Alborada tiene una línea fija que sirve al sector norte de la ciudad.

c) Dos compañías de busetas (Carcelén-Tarqui y Sae-Sur). La compañía Carcelén-Tarqui trabaja solamente en 3 líneas fijas hacia el norte de Quito mientras que la Sae-Sur tiene una línea fija hacia el sur de la ciudad.

Las encuestas realizadas se presentan en el anexo respectivo, el que no se adjunta a la presente edición del informe, para no alargarla demasiado. Sin

embargo, sí corresponde señalar que existen serias deficiencias respecto a las estadísticas disponibles sobre algunas materias relacionadas con el transporte público quiteño, en términos tanto de calidad como de cobertura.

Del trabajo realizado en las encuestas, se puede deducir que en general las organizaciones no llevan registros sobre la oferta y demanda de transporte; por lo que la información que se suministra en este trabajo está basada en estudios y estadísticas del Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, que generalmente los utiliza para la evaluación y fijación de las tarifas y además en la investigación directa que se pudo hacer a los personeros de las entidades de transporte.

No existe información sobre las variaciones mensuales de la oferta y demanda, pudiendo establecerse apenas dos períodos en el año que son los períodos escolares y los de vacaciones. Estimaciones muy generales de la demanda de transporte hacen pensar que durante el período escolar esta disminuye en un 15% a 20% y que también la oferta disminuye entre el 5% y el 10%.

En cuanto a la Empresa Municipal de Transporte, esta fue creada en el mes de Octubre de 1983 con los objetivos de proporcionar al usuario un mejor servicio de transporte que los ya existentes. Es una empresa que tiene autonomía administrativa y financiera, producto de los ingresos provenientes de las tarifas en parqueaderos que también están bajo su control, así como de la flota de buses, de tasas sobre las terminales, el arrendamiento de locales comerciales y los ingresos publicitarios.

## Capítulo VI

### LOS SUBSIDIOS AL TRANSPORTE COLECTIVO

En el Ecuador no existen subsidios explícitos al transporte colectivo autobusero privado, a pesar de que, como se indicó anteriormente, han existido esfuerzos para facilitar vehículos a las cooperativas de transporte con liberación de impuestos. Sin embargo en la práctica estos nunca se han llevado a efecto.

Tal vez se puede hablar de un subsidio negativo en el sentido de que los operadores del transporte de las diferentes cooperativas deben trabajar jornadas más largas en condiciones de trabajo deficientes y con niveles de servicio muy bajos especialmente durante las horas punta, donde los coeficientes de ocupación de los vehículos son muy altos y no están controlados por la policía. Otros elementos que inciden en el nivel de servicio es la falta de mantenimiento de los vehículos, que permanentemente tienen fallas mecánicas, y también la poca inversión que se realiza en el adecentamiento de las unidades con el propósito de dar un mejor servicio a los usuarios. Los valores promedio de las edades de los vehículos son muy reveladores y son producto de la falta de renovación del parque automotor, entre otros factores porque, al realizar las evaluaciones de las tarifas, el Consejo Nacional de Tránsito no toma en cuenta el costo de reposición de los vehículos.

Puede interpretarse entonces que existe probablemente un subsidio negativo de parte de los propietarios de las unidades de transporte, debido a que las alzas de tarifas siempre han sido muy sensibles desde el punto de vista político de los gobiernos, ya que el rubro transporte tiene una incidencia importante en el presupuesto de la familia ecuatoriana de bajos y medianos ingresos.

En cuanto a la Empresa Municipal de Transporte, esta ha recibido el subsidio a través de la donación de unidades (buses de dos pisos) por parte del gobierno municipal y últimamente por parte del gobierno nacional (buses articulados). Además recibe ingresos adicionales de parqueaderos y terminales que por la ley están adscritos a la Empresa Municipal de Transporte.

el caso de un deterioro continuo de las unidades y también la transformación de unidades de servicio de pasajeros a actividades tales como transporte de agua a los barrios marginales de la ciudad, porque este negocio es más rentable.

En la actualidad ocurre una reducción en la relación de propietarios por cada unidad, en comparación a años anteriores en los cuales un propietario tenía generalmente varios buses.

En el caso de la Empresa Municipal de Transporte, esta ha recibido como subvención la donación de las unidades de buses y el arrendamiento de los terrenos dedicados a patios de estacionamiento y talleres.

b) El transporte colectivo de pasajeros ha evolucionado desde el año 1946 donde se inicia el servicio de buses hasta el año 1975 en forma de cooperativas y compañías de transporte urbano de pasajeros dentro de un esquema que no ha tenido variaciones sustanciales hasta la presente fecha. El bus más común para el servicio de transporte fue el FORD 650; para el año 1980 se produjo la importación de chasis combinados tipo FORD 350 que dio origen a un pequeño ómnibus con capacidad de 21 pasajeros denominado buseta. Para el año 1984 entran en servicio un tipo de busetas de mayor capacidad que son las que perduran hasta la presente fecha.

Los cambios dignos de mencionarse son en la práctica la introducción del sistema de busetas "solo sentados" (ahora llevan pasajeros de pie) y luego la presencia de los buses de dos pisos y buses articulados de la Municipalidad de Quito.

c) En lo referente a las tarifas, estas son fijadas por el Consejo Nacional de Tránsito (CNT) que no cuenta con una unidad permanente que pueda realizar los estudios de actualización de la canasta de costos en el sector transporte sino que realiza una pequeña investigación cada vez que los transportistas solicitan un aumento en la tarifa.

Los diferentes estudios que se realizan ya sea por parte del CNT, y a veces del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), de los sindicatos de choferes o de las universidades, han sido totalmente divergentes y sesgados de acuerdo a los intereses de cada uno de los grupos. Por esta razón, los estudios han sido tomados en forma referencial para una fijación de tarifas que tiene un alto componente político y por lo tanto está sujeto a la negociación entre las partes.

A partir del gobierno del Ing. León Febres Cordero, se dio un mayor porcentaje de incremento de las tarifas del transporte. En el presente gobierno también se pretende ir subiendo paulatinamente las tarifas dentro de un esquema de variación gradual de los precios, esquema en el cual el precio del transporte es uno de los más inflexibles.

Históricamente en los últimos años se ha notado un descenso en el nivel de servicio del transporte público, traducido en sobrecarga de pasajeros en las horas de mayor demanda, poco mantenimiento de las unidades, buses incómodos con tiempos excesivos de viaje, abandono de rutas en tempranas horas de la noche, incremento arbitrario de tarifas y modificación de recorridos de acuerdo a las intuiciones de los conductores y a las horas del día.

Se debe hacer una diferencia en cuanto al nivel de servicio ofrecido por la Empresa Municipal de Transporte que en la práctica constituye una real alternativa para el usuario; pero como se dijo anteriormente tiene un subsidio del gobierno. Este servicio debido a las características de los buses y a su mejor velocidad de operación y confort es preferido por los usuarios, entre otros factores por mantener la misma tarifa que el sector privado.

d) El subsidio para las empresas y cooperativas privadas no ha existido hasta el momento; pero sí para la Empresa Municipal de Transporte a través de la donación de los vehículos.

Al futuro, y debido a la presión ciudadana se prevé una mayor intervención especialmente del gobierno municipal en el sistema de transporte colectivo urbano de la ciudad. Sin embargo, se está pensando en un sistema de concesiones, que permita la participación de los operadores privados y la disminución de la administración directa por parte de la Municipalidad. No se descarta una subvención de parte del Municipio, respaldada por el gobierno central.

También es posible que se emprenda en importaciones de buses para el sector privado, con liberación de impuestos, que permitan renovar la flota de buses.

Los usuarios mayoritarios del transporte público son aquellos de bajos ingresos. La ubicación geográfica, la falta de infraestructura vial, la poca densidad poblacional de los sectores en los que se asientan, hacen que estos ciudadanos sufran el mayor impacto de la falta de servicio de transporte.

El gasto de transporte en una familia de bajos ingresos ha crecido significativamente. En 1983 este gasto representó el 7.7% del salario mínimo vital, en 1988 subió al 15.3% y para 1989 este gasto representaba el 26% del salario mínimo vital. Los sectores más afectados son los trabajadores y los estudiantes, y dentro de este último grupo, aquellos que asisten a centros educativos nocturnos.

e) No se han detectado privilegios relativos entre las diferentes empresas y cooperativas de transporte pertenecientes al sector privado y la Empresa Municipal de Transporte. Más bien se puede decir que esta última ha enfrentado problemas en la aprobación de las rutas que había propuesto. Esto se debe a que el Consejo Nacional de Tránsito, que tiene una buena representación de los sindicatos de choferes, impide que nuevas cooperativas o empresas operen en aquellas rutas donde ya existe el servicio actualmente. Si se considera que las vías longitudinales de la ciudad son muy pocas y además son las más utilizadas por el servicio de transporte público es fácil imaginar que no existen rutas libres donde se pueda incrementar el servicio.

Los únicos privilegios existentes, y que probablemente no fueron entregados en forma deliberada, son aquellos en los cuales la explotación de una línea más rentable ha sido asignada a una cooperativa o empresa en forma exclusiva. Esto ha sucedido especialmente con las organizaciones de busetas.

f) En la práctica es muy difícil establecer diferencias específicas entre las diferentes categorías de empresas; pero sí es evidente que las organizaciones que tienen busetas, tienen mejores condiciones económicas que aquellos que

manejan los buses tradicionales. Esto puede deberse al tipo de ruta sobre la cual están operando, a la velocidad de circulación, al hecho de que probablemente la demanda está fraccionada y se adapta de mejor manera a un bus de menor capacidad, provocando una mejor relación entre los pasajeros transportados y los asientos ofrecidos.

Sin embargo, sería necesario establecer un plan investigativo de mayor alcance para poder precisar algunos de los acertos aquí señalados.

#### Notas

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

<sup>2</sup> Tomado de la Ley de Régimen Municipal, Registro Oficial N. 33/ 15 de Octubre de 1971.

<sup>3</sup> Si bien la densidad promedio de la ciudad es media baja existen áreas de densidad alta, así en el sur la densidad es de 100 a 250 hab/ha; en el centro-sur de 800 hab/ha; en el centro de 300 a 800 hab/ha; en el centro-norte de 300 a 800 hab/ha; en el norte de 250 a 300 hab/ha. En la periferia la densidad es aún baja de 80 a 100 hab/ha.

<sup>4</sup> Se entiende por departamento el espacio ocupado por una familia, éste debe ser mayor a un cuarto.

<sup>5</sup> La Constitución del Estado señala la obligatoriedad del Estado para garantizar a todos los ecuatorianos, la educación hasta el tercer curso del ciclo básico.

<sup>6</sup> Comprende primer y tercer año de secundaria, es decir, nueve años.

<sup>7</sup> En las mañanas funcionan Escuelas y Colegios que tienen un nombre y en la tarde, otros que llevan un nombre distinto.



