

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1023  
15 de marzo de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL TRANSPORTE PUBLICO EN LA CIUDAD DE SANTO DOMINGO

Este trabajo no ha sido sometido a revisión editorial.

91-07-1091

## INDICE

I. ORIGENES Y ALCANCES DEL INFORME .....	1
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	3
A. PLANIFICACION URBANA .....	3
B. CONGESTION Y MANEJO DE TRAFICO .....	3
C. TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS .....	4
D. MANTENCION Y REEMPLAZO DE VEHICULOS .....	4
E. TARIFAS Y SUBSIDIOS .....	5
F. ORGANIZACION DE SERVICIOS DE TRANSPORTE PUBLICO URBANO .....	5
G. REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS .....	6
III. ANTECEDENTES Y MARCO ANALITICO .....	9
A. HISTORIA RECIENTE .....	9
B. LINEAMIENTOS DE LA POLITICA DEL GOBIERNO .....	13
C. ASPECTOS FISICOS DEL TRANSPORTE PUBLICO EN SANTO DOMINGO .....	14
1. <i>Desarrollo urbano y transporte público</i> .....	14
2. <i>Restricciones físicas que afectan al transporte público</i> .....	15
3. <i>Estado de vehículos</i> .....	15
4. <i>Congestión</i> .....	17
D. ASPECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES .....	18
1. <i>Transporte urbano y el presupuesto familiar</i> .....	18
2. <i>Tarifas, costos y calidad de servicio en el transporte público urbano</i> .....	18
3. <i>Servicios diferenciados</i> .....	19
E. ASPECTOS INSTITUCIONALES .....	20
1. <i>Reglamentación del transporte público urbano</i> .....	20
2. <i>Organismo gubernamental que debe reglamentar los servicios</i> .....	20
3. <i>Organización de los operadores en el transporte urbano</i> .....	21
4. <i>Falta de información sobre el sector</i> .....	21
IV. PRINCIPALES TEMAS EN EL TRANSPORTE PUBLICO EN SANTO DOMINGO .....	23
A. INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA TRANSPORTE MASIVO .....	23
B. MANTENCION DE VEHICULOS .....	24
C. ORGANIZACION DE OPERADORES .....	26
D. EL COSTO DEL TRANSPORTE PUBLICO PARA EL USUARIO .....	29
E. REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS .....	31

## I. ORIGENES Y ALCANCES DEL INFORME

El presente informe responde a un pedido formulado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), que deseaba tener la opinión de la CEPAL respecto de la necesidad o conveniencia de tener infraestructura para el transporte masivo de personas en la ciudad de Santo Domingo. Además, deseaba contar con una apreciación sobre el funcionamiento del sistema actual de transporte público en la ciudad.

El informe se ha preparado sobre la base de observaciones y entrevistas llevadas a cabo en Santo Domingo durante una misión realizada por el Director de la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL, del 3 al 16 de febrero de 1991. Desgraciadamente, prácticamente no se encontró material escrito, sea en la forma de programas, diagnósticos o estadísticas, de modo que la mayor parte de la información incluida proviene de entrevistas con personas que tienen sus propios puntos de vista e intereses en el sector. Por esta razón, es preciso contar con más comentarios sobre el informe para confirmar o refutar las conclusiones y recomendaciones.

El informe se divide en tres partes. La primera, *Conclusiones y recomendaciones*, presenta los aspectos más sobresalientes del transporte urbano en Santo Domingo y adelanta una serie de recomendaciones, tanto respecto de medidas que podrían tomarse, como de estudios que hacen falta para poder formular recomendaciones con una base sólida. La segunda, *Antecedentes y marco analítico*, sintetiza una parte de la información obtenida dentro de un esquema que permite obtener una visión global sobre el transporte público urbano. La tercera, *Los principales temas del transporte público en Santo Domingo*, examina algunos aspectos claves de interés para ONAPLAN.

## II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones que surgen del informe sobre la misión a Santo Domingo durante dos semanas en febrero de 1991. Debido a la brevedad de la misión y el escaso material escrito que existe sobre el transporte público urbano en la República Dominicana, hay que seguir profundizando varios temas mediante estudios más detallados.

### A. PLANIFICACION URBANA

Debido a la estrecha interrelación entre la evolución de las ciudades y los servicios de transporte público urbano, es altamente conveniente que las medidas que se adopten respecto del transporte se enmarquen dentro de un plan de desarrollo urbano. En el caso de Santo Domingo, la coherencia entre las decisiones que afectan la naturaleza del crecimiento de la ciudad y el transporte es importante, ya que el río Ozama constituye un cuello de botella y existen pocas arterias en el sentido este-oeste. En 1984-1985 la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC) elaboró el *Plan director de tránsito y transporte para la ciudad de Santo Domingo*, que proporcionó importantes elementos para guiar las decisiones en el sector.

**Recomendación 1:** Actualizar el Plan Director con la colaboración del Ayuntamiento, la SEOPC y la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT).

### B. CONGESTION Y MANEJO DE TRAFICO

Santo Domingo tiene la suerte de tener poca congestión de tráfico en la actualidad. Con el tiempo, sin embargo, podría constituir un problema, de modo que es preferible adoptar e institucionalizar medidas que eviten su generación. Uno de los graves problemas actuales son los cortes de energía eléctrica que dejan sin funcionar a los semáforos y desafortunadamente no existen fabricantes de semáforos con baterías de emergencia. Los baches en el pavimento también obstaculizan la fluidez del tráfico.

**Recomendación 2:** Incluir en el Plan Director la política que se aplicará respecto de estacionamientos en diferentes partes de la ciudad.

**Recomendación 3:** Incluir en el Plan Director la identificación de las intersecciones donde será necesario construir pasos a desnivel en el futuro, asegurándose que no se levanten construcciones que interfieran con ellos.

**Recomendación 4:** Conectar los semáforos principales con fuentes de energía permanentes, tales como generadores privados en edificios cercanos.

**Recomendación 5:** Reparar los pavimentos y asegurarse que los servicios públicos de agua, alcantarillado, electricidad, teléfonos, etc. cumplan con normas rígidas de calidad cuando se repavimente después de hacer las nuevas instalaciones.

### C. TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS

Pasará un largo tiempo antes de que sea necesario pensar en costosas inversiones en transporte sobre rieles para el transporte masivo de pasajeros en Santo Domingo. Antes de llegar a soluciones de ese tipo, existen otras opciones más eficaces, tales como carriles exclusivos para buses en algunas arterias principales, como ser en la Avenida 27 de Febrero. No obstante, aun esta medida parecería ser prematura en la actualidad en vista del bajo nivel de congestión en la ciudad.

**Recomendación 6:** Sólo cuando se anticipen problemas de congestión del tráfico en las arterias principales, contratar a una empresa consultora con vasta experiencia en el diseño de carriles exclusivos para buses para que elabore un plan al respecto.

### D. MANTENCION Y REEMPLAZO DE VEHICULOS

El problema más serio del transporte público urbano en Santo Domingo en la actualidad es la insuficiencia de vehículos apropiados y la deficiente condición técnica de muchas "guaguas" y "carros de concho"<sup>1</sup> por falta de mantención. Este es un problema complejo que refleja en parte el nivel inadecuado de las tarifas en el pasado, de aranceles altos para la importación de vehículos y repuestos, de la organización deficiente de los operadores que prestan servicios públicos, de la falta de una política clara y conocida del Gobierno respecto del reemplazo de vehículos y tendencias culturales que asignan poca importancia al cuidado de activos. El Gobierno ha confrontado la crisis de falta de capacidad en el transporte público urbano mediante la importación directa de vehículos que se han vendido a cooperativas nuevas y el otorgamiento de exoneraciones de impuestos de importación para que el sector privado pudiera traer vehículos nuevos y usados. Existen ciertas dudas sobre el uso de buses escolares dados de baja en los Estados Unidos para el transporte público en la República Dominicana, ya que en ellos se transportan más pasajeros que lo que permite su capacidad de diseño. Además, no se sabe si el Gobierno pretende hacer más importaciones directas para reemplazar los vehículos de las cooperativas cuando terminen su vida útil.

**Recomendación 7:** Reemplazar la política de exoneración de impuestos por aranceles bajos y estables para vehículos y repuestos.

**Recomendación 8:** Asegurar que la tarifa sea adecuada para cubrir la depreciación de los vehículos y anunciar que el Gobierno no reemplazará los vehículos de las cooperativas, si bien podría ayudar

---

<sup>1</sup>En la República Dominicana se denomina "guaguas" a los buses de diversos tamaños, y "carros de concho" a los taxis colectivos.

en la búsqueda de créditos para que las cooperativas importen directamente vehículos apropiados para los servicios que prestan.

**Recomendación 9:** Apoyar a aquellos grupos de operadores que hayan demostrado ser capaces de mantener sus vehículos en buen estado.

**Recomendación 10:** Establecer normas sobre la condición técnica exigida para que un vehículo preste servicio público, asegurar su cumplimiento y eliminar a la brevedad del servicio aquellos vehículos que no cumplan las normas. Verificar si los buses escolares usados que se han importado cumplen con las normas de seguridad para el transporte público.

**Recomendación 11:** Contratar a un consultor para que estudie las ventajas y desventajas de importar vehículos usados, a fin de adoptar una política gubernamental al respecto.

### E. TARIFAS Y SUBSIDIOS

En el primer quinquenio de la década de 1980, el Gobierno cayó en la "trampa de la tarifa" al pretender mantener tarifas artificialmente bajas en el transporte público urbano. Además, pretendió subsidiar el transporte de estudiantes y grupos de bajos ingresos mediante la provisión directa de servicios a través de la empresa estatal, Oficina Nacional de Transporte Terrestre (ONATRATE), que se mostró incapaz de mantener sus vehículos en operación. La calidad del servicio en la ciudad se deterioró gravemente y el sector privado retiró su capital, resultando en una seria falta de capacidad de servicio. Finalmente, no fue políticamente posible aumentar la tarifa en vista de la mala calidad de los servicios públicos.

**Recomendación 12:** Mantener una política de tarifas flexible, promoviendo tarifas diferenciadas para servicios de diferente calidad, asegurando que la tarifa sea remunerativa para operadores eficientes y fomentando la competencia entre diversos grupos y tipos de operadores.

**Recomendación 13:** Si el Gobierno desea subsidiar el transporte de usuarios específicos, utilizar mecanismos directos como, por ejemplo, la venta de *tokens* a los grupos favorecidos a un precio inferior de la tarifa que los operadores puedan canjear por la tarifa completa.

### F. ORGANIZACION DE SERVICIOS DE TRANSPORTE PUBLICO URBANO

Los operadores principales de guaguas en los servicios de transporte público urbano en Santo Domingo son las cooperativas de choferes y los propietarios individuales organizados en sindicatos. Los servicios de la empresa estatal, ONATRATE, ya son de poca importancia, si bien operó una flota enorme a principios de la década de 1980. El Gobierno ha promovido la formación de cooperativas de choferes y una de ellas, la Cooperativa El Sol, está funcionando eficientemente y opera como si fuese una empresa privada. No obstante, el Gobierno también ha entregado vehículos a algunas cooperativas pequeñas que no han sido capaces de mantenerlos en operación. Existen alrededor de 17 cooperativas en Santo Domingo, varias de las cuales no difieren mayormente de los sindicatos tradicionales. Muchos de los sindicatos de propietarios también son muy pequeños, ya que la ley exige sólo cinco miembros para formar uno. Los servicios de guaguas están organizados en rutas y la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT) ha diseñado unas 36 rutas básicas con la intención de asignarlas a los diferentes tipos y grupos de operadores. Las rutas conectan diferentes sectores de la ciudad y reducen la necesidad de

tomar más de un vehículo para los viajes más comunes. No obstante, la situación actual es muy fluida y los vehículos no tienen letreros que indiquen claramente su ruta y destino, sino que son los cobradores los que comunican a gritos esa información al público durante el recorrido, causando demoras en el servicio y contribuyendo a la congestión del tráfico.

**Recomendación 14: Promover la organización de operadores en entidades de un tamaño y estructura tal que les permita funcionar como empresas en las rutas que operan.**

**Recomendación 15: Exigir la fusión de las cooperativas pequeñas para crear cooperativas con una organización similar a la de la Cooperativa El Sol y no continuar con la entrega de vehículos hasta que se reorganicen.**

**Recomendación 16: Ser flexible en la creación de nuevas rutas y variantes de ellas cuando los operadores las proponen.**

**Recomendación 17: Racionalizar el Registro Nacional de Transportistas y exigir el registro de cada vehículo que ofrece servicio público.**

**Recomendación 18: Asignar operadores a rutas con el criterio de asegurar la competencia entre ellos en las arterias importantes, si bien una cooperativa o sindicato podría ser el único proveedor de servicios en el extremo de una ruta o una variante de ella.**

**Recomendación 19: Ser flexible en el movimiento de operadores entre rutas (con un aviso previo) y en el acceso de nuevos operadores a las rutas de su selección con el fin de asegurar servicios comparables a todos los sectores de la ciudad y con una rentabilidad parecida para todos los operadores de servicios de una misma calidad.**

**Recomendación 20: Exigir el uso de letreros en los vehículos de servicio público que señalen la ruta, destino y tarifa.**

**Recomendación 21: Utilizar los carros de concho como factor de competencia con las guaguas, permitiéndoles operar libremente a través de toda la ciudad.**

**Recomendación 22: Considerar la transformación de ONATRATE en una cooperativa u otra forma de organización que no sea empresa estatal.**

## G. REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La OTTT, creada en 1987 y dependiente de la Presidencia de la República, tiene amplias facultades para reglamentar y controlar el transporte público de pasajeros en todo el país, tanto urbano como interurbano. Entre 1979 y 1987 estas funciones las realizó ONATRATE, quien también ofrecía servicios directamente. Antes de 1979 los Ayuntamientos tenían la responsabilidad principal sobre el transporte urbano. Aparentemente la OTTT pretende aplicar una reglamentación rígida, tanto en lo que respecta a las tarifas como a los servicios y operadores. En parte por falta de recursos, la OTTT ha avanzado poco durante 1989 y 1990 en cuanto a la reglamentación, si bien logró aumentar la capacidad física de los servicios de transporte. Ha habido una coordinación limitada entre la OTTT y los otros organismos del Estado con responsabilidad en el sector del transporte urbano. No está claro que convenga seguir concentrando

toda la responsabilidad en la OTTT. Tampoco está claro que la Presidencia de la República sea el nivel más apropiado para tratar el transporte urbano.

**Recomendación 23:** Devolver una parte importante de la responsabilidad sobre el transporte urbano a los Ayuntamientos, en particular aquellos aspectos relacionados con el diseño de las rutas, la asignación a ellas de las entidades de operadores que prestan servicios públicos y las tarifas.

**Recomendación 24:** Estudiar la distribución de responsabilidades entre la OTTT, la SEOPC, los Ayuntamientos y la Policía Nacional.

**Recomendación 25:** Mejorar la coordinación entre estas entidades.

**Recomendación 26:** Diseñar e implantar un sistema de información que proporcione sistemáticamente antecedentes sobre las entidades que proporcionan servicios públicos, los vehículos que utilizan, las rutas sobre las cuales prestan sus servicios y la cantidad de pasajeros transportados.

### III. ANTECEDENTES Y MARCO ANALITICO

#### A. HISTORIA RECIENTE

De acuerdo a la opinión de varias de las personas entrevistadas, no se presentaban problemas serios de transporte público en Santo Domingo a mediados de la década de 1970. Los dueños de los autobuses eran los propios choferes o propietarios que arrendaban los vehículos a choferes por montos fijos, de modo que estos últimos cumplían un papel empresarial. A su vez, había sindicatos que reunían tanto a los choferes como a los propietarios dentro de una estructura fluida. A veces se formaban sindicatos sólo para aprovechar posibilidades de exoneraciones de derechos de aduana y muchos de ellos tenían vínculos con algún partido político. Probablemente no más de la mitad de los sindicatos estaba directamente relacionado con una ruta de transporte urbano. Como la ley exigía sólo cinco miembros para formar un sindicato, éstos proliferaron, hecho que persiste hasta hoy día. Muchos de los sindicatos estaban dirigidos por personas que se dedicaban a esa actividad y que no eran choferes.

Preocupado por la primera crisis de petróleo de 1973 y conciente de la necesidad de adecuar el transporte público al crecimiento de la ciudad, el Gobierno decidió introducir vehículos de mayor capacidad ("colectivización" del transporte). En 1979, en parte debido a la segunda crisis del petróleo, el Gobierno formó la Oficina Nacional de Transporte Terrestre (ONATRATE) como organismo omnipotente en el transporte público no sólo en Santo Domingo sino en ciudades tales como Santiago y otras. ONATRATE tenía la responsabilidad de planificar el transporte público, reglamentarlo y proveer servicio directamente como empresa estatal. Se contrató a una empresa consultora que efectuó el único estudio serio sobre demanda y diseñó las rutas sobre las cuales convenía ofrecer los servicios. Se compró una flota grande para ONATRATE de vehículos de diferentes tamaños (por ejemplo, 500 minibuses para 26 pasajeros, marca Mercedes Benz de Brasil, en 1980) y ONATRATE mismo ofrecía servicio en unas 26 rutas. Por ser regulador y operador, ONATRATE elegía las rutas que operaría directamente, dejando las restantes al sector privado. De esta manera, ONATRATE era juez y parte en cualquier conflicto.

Mediante grandes subsidios del Gobierno, no sólo para la importación de vehículos sino también para operaciones, ONATRATE mantuvo las tarifas artificialmente bajas y el sector privado progresivamente transfirió su capital hacia otras actividades económicas más remunerativas. No obstante, ONATRATE no logró mantener su propia flota de vehículos en operación y el servicio se deterioró rápidamente, dejando a la ciudad sin servicio estatal ni privado.

Ya en 1984 la situación del transporte público en Santo Domingo se estaba tornando desastrosa y los usuarios no tenían acceso aun a servicios mínimos. Eran comunes largas esperas para subir a un vehículo para llegar al trabajo y la economía estaba pagando un alto precio por horas de trabajo perdidas, sin considerar el costo social a los usuarios. Al haber fallado como proveedor de servicios, ONATRATE también falló como regulador. El sistema de rutas se desintegró y los operadores privados, incluyendo

los taxis colectivos (carros del concho), ofrecían servicio donde más les convenía en ese momento. En el período 1984-1986 hubo prácticamente un colapso del servicio público.

Cuando el nuevo Gobierno asumió en agosto de 1986, se enfrentó casi de inmediato a una crisis en el transporte urbano: en octubre se inició una huelga de los choferes de los vehículos públicos, quienes temían que las medidas que tomaría el Gobierno referentes al transporte urbano redundarían sólo en beneficio de los dirigentes de los sindicatos y que no les favorecerían a ellos. A raíz de la huelga, el Presidente de la República recibió a 412 choferes en el Palacio Nacional, quienes le pidieron que los vehículos que se importarían en condiciones ventajosas para los recipientes fuesen asignados directamente a ellos y no a los dirigentes tradicionales de los sindicatos. De esa reunión surgió la disposición presidencial encargando al Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP) la formación de una o varias cooperativas de transporte colectivo.

Esta decisión presidencial constituyó el telón de fondo de una serie de medidas que tomó el Gobierno para atacar el grave problema del transporte público, tanto en lo que se refiere a la capacidad de oferta como la organización del sector:

a) Se crearon cooperativas de choferes para recibir los buses nuevos que estaba importando el Gobierno con el fin de aumentar la oferta de transporte público. Los choferes que se identificaron con el proyecto se inscribieron en el IDECOOP, el que impartió cursos intensivos de adiestramiento a principios del año 1988. Un elemento clave en esta capacitación fue el curso de Formación de Cooperativas de Transporte ofrecido por técnicos de Israel en mayo y junio de 1988. Nació así la Cooperativa El Sol, constituida legalmente en mayo de 1988, con 137 socios calificados sobre la base de su asistencia a los 28 cursillos de capacitación que se habían ofrecido. La Cooperativa El Sol es la más grande y mejor organizada de las que actúan en el transporte urbano.

b) El 21 de septiembre de 1987 se creó la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT) dependiente de la Presidencia de la República, mediante el decreto 489, y se le transfirió todas las funciones de reglamentación del transporte público de pasajeros que tenía ONATRATE, dejando a esta última sólo como operador estatal de servicios.

c) En noviembre de 1987 se implantó un nuevo impuesto a la bencina, de RD\$ 0.60 por galón, para generar un fondo destinado a la importación de buses para ser vendidos a cooperativas a cinco años plazo, en pesos y sin intereses. Se efectuó una compra inicial de 200 buses, de los cuales unos 107 ya estaban en operación en febrero de 1989. Posteriormente se adquirieron otros 100 vehículos y, del total de 300, unos 113 fueron destinados a ciudades fuera de la capital. Desde marzo de 1990, 100 vehículos más permanecen en el puerto de Miami, también destinados a las cooperativas, y que no se han importado al país porque el Gobierno aún no los ha pagado.

d) La OTTT inició el rediseño de rutas y su asignación a diferentes operadores. En su memoria del año 1988 la OTTT anunció la implementación de 36 rutas.

e) La OTTT reabrió el Registro Nacional de Transportistas, que anteriormente se había llevado en ONATRATE, y recibió la asesoría de DELCAN RJA SAE SERCITEC, dentro del proyecto "Asistencia técnica para implantar un sistema de planificación y administración del transporte" (préstamo del Banco Mundial 2609-DO).

f) Se importaron repuestos para los vehículos pertenecientes a ONATRATE que estaban fuera de operación. Con la colaboración de los Astilleros Navales Dominicanos (y un aporte de RD\$ 5.3 millones del Gobierno) se rehabilitaron, en 1988, 55 autobuses marca Dyna. A su vez, ese mismo año, ONATRATE (con un aporte del Gobierno de RD\$ 2.5 millones) rehabilitó 78 minibuses Marco Polo en sus propios talleres.

g) Se extendieron 746 exoneraciones de aranceles en 1988 para vehículos usados importados por el sector privado.<sup>2</sup> No obstante, no está claro cuántas de esas exoneraciones fueron efectivamente aprovechadas durante ese año. Así, por ejemplo, un oficio de la Presidencia de la República del 26 de abril de 1988 exoneró a 100 buses usados a favor de la empresa privada "Elegante Tours", pero durante 1988 la empresa recibió sólo 75 de ellos.

Esta serie de iniciativas del nuevo régimen tuvo un impacto positivo sobre la situación del transporte público y la prensa informó que durante 1988 la flota de autobuses en servicio de ONATRATE, de las cooperativas y de las empresas del sector privado aumentó de 124 vehículos a 659 vehículos, mientras que el número de minibuses en servicio lo hizo de 800 a 1 100 vehículos.

No obstante, hubo períodos ásperos, principalmente debido a la reacción contraria de los operadores privados del transporte público al deseo del Gobierno de seguir manteniendo una tarifa artificialmente baja, por lo menos hasta poder mostrar una mejoría significativa en la cantidad y calidad del servicio ofrecido. En octubre de 1988 el sector privado paralizó sus actividades y el Gobierno incautó los vehículos transitoriamente, contratando personal para manejarlos. El 13 de noviembre de 1988, un acuerdo entre la Unión de Propietarios de Autobuses y una comisión gubernamental puso término al conflicto, determinándose que el Gobierno pagaría un subsidio de RD\$ 0.15 por pasajero transportado hasta poder aumentar la tarifa. En la memoria de la OTTT del año 1988, se consigna que durante la primera quincena de noviembre el Gobierno pagó un subsidio al sector privado de RD\$ 128 013.

Sin embargo, aparentemente el Gobierno no siguió pagando el subsidio y la tarifa vigente de RD\$ 0.40 era claramente insuficiente para cubrir los costos de los operadores privados frente a una tasa de inflación de 44 por ciento en 1988 y 45 por ciento en 1989. En abril de 1989 la Unión de Propietarios de Autobuses informó que retiraría sus vehículos del servicio si el Gobierno no cumplía el acuerdo de noviembre de 1988, especialmente en lo referente al subsidio de RD\$ 0.15 por pasajero (si bien no se sabe cómo se comprobaría el número de pasajeros transportados, ya que en Santo Domingo no se usan boletos). En junio de 1989, mientras la Unión de Propietarios de Autobuses insistía que el costo por pasajero alcanzaba a RD\$ 0.91, el Secretario de la Presidencia de la República declaró que no se autorizaría un aumento de la tarifa y si los propietarios de los autobuses cobraban más de lo autorizado, el Gobierno podría cobrarles los impuestos sobre los vehículos exonerados.

El tema de las tarifas hizo crisis en julio de 1989 cuando una nueva organización representante de las empresas privadas, la Asociación de Empresas del Transporte (AETRA), amenazó con la paralización de los servicios a menos que se aumentara la tarifa a un peso. En esa coyuntura, y mientras la OTTT insistió que la tarifa oficial de RD\$ 0.40 era remunerativa, las cooperativas que operaban los

---

<sup>2</sup>Rafael G. Santana, "Gobierno invierte \$61.5 millones en mejorar transporte en capital", Listin Diario, 9 enero 1989.

autobuses "banderitas"<sup>3</sup> importados por el Gobierno pidieron que no se autorizase el aumento de 100 por ciento en el pasaje, "porque la población no está en condiciones de resistirlo".<sup>4</sup> De esta manera las cooperativas ayudaron al Gobierno a postergar hasta mediados de 1990 el alza general en las tarifas a un peso. A febrero de 1991, las tarifas habían subido a RD\$ 1.50 y RD\$ 2, o sea, hasta cinco veces las vigentes a mediados de 1989 (ver cuadro 1).

Aparentemente los usuarios en Santo Domingo consideran que la tarifa que fluctúa entre RD\$ 1.50 y RD\$ 2 (alrededor de 15 centavos de dólar) es razonable en vista de las altas tasas de inflación en la República Dominicana. El nivel de las tarifas no parecía ser tema de controversia durante la misión en febrero de 1991. No obstante, el Gobierno demoró varios años en salir de la "trampa de la tarifa" y llegar a una tarifa remunerativa a un nivel de servicio razonable, resolviendo de esta manera una de las causas básicas de la crisis del transporte urbano de pasajeros en los años 1984-1986.

Cuadro 1

## TARIFAS DE TRANSPORTE URBANO EN SANTO DOMINGO

	ONATRATE		Banderi- tas	Guaguas privadas	Carros de concho	Indice costo de la vida
	Teórica	Real				
1983				0.40	0.40	24.28
1989						
Abril	0.25		0.40	0.40	0.40	100.00
Mayo	0.25		0.40	0.40	0.50	104.54
Agosto	0.25		0.50	0.50		112.99
1990						
Julio	0.25	0.50	0.50			157.59
Agosto	0.25	0.50	1.00	1.00-1.25	1.50	180.80
Octubre	0.75					220.91
Noviembre						246.01
1991						
Febrero			1.50	2.00	2.00	

Fuente: Las tarifas se han deducido de artículos de prensa en el Listín Diario.

<sup>3</sup>Se los llaman así por los colores con que están pintados.

<sup>4</sup>Listín Diario, 22 de agosto de 1989.

## B. LINEAMIENTOS DE LA POLITICA DEL GOBIERNO

Pese a que no se logró obtener un documento que exponga la política del Gobierno respecto del transporte público de pasajeros durante la misión, entrevistas --en especial con representantes de la OTTT-- permitieron identificar sus aspectos básicos, los que pueden sintetizarse como sigue:

a) Debido a la importancia del transporte público urbano de pasajeros en el bienestar de la población, especialmente en los sectores más pobres, el Gobierno tiene la responsabilidad de asegurar que funcione adecuadamente y con la tarifa más baja posible.

b) La provisión de los servicios de transporte debería ser realizada principalmente por el sector privado. A su vez, el Gobierno prefiere que el sector privado sea organizado en la forma de cooperativas en vez de sindicatos de propietarios o empresas.

c) El Gobierno debería proveer una parte del servicio público directamente a través de una empresa estatal, tanto con el fin de tener una fuerza propia en el mercado, como para ofrecer un servicio con una tarifa baja en beneficio de los más pobres.

d) El Gobierno también debería subsidiar al transporte público ofrecido por el sector privado mediante medidas tales como la exoneración de impuestos sobre los vehículos y repuestos que importa y la provisión de créditos en términos favorables.

e) Es preciso ordenar el sector en rutas que reflejen los viajes de los usuarios, registrar los operadores y los vehículos que proveen el servicio y asignarlos racionalmente a las diferentes rutas. Según el Gobierno, idealmente habría un solo operador en cada ruta, ya que de esta manera sería más fácil controlar la calidad de su servicio.

f) Como diferentes segmentos de la población tienen una mayor o menor capacidad de pagar por el transporte público, es conveniente que haya servicios diferenciados con, por ejemplo, servicios expresos en vehículos con aire acondicionado y con tarifas más altas para aquellos usuarios dispuestos a pagarlas.

Esta política de transporte público urbano se reflejó en el programa de trabajo de la OTTT delineado después de su creación y que aparece en la memoria de la OTTT de 1988:

a) Planificación y supervisión del sistema:

- Rediseño e implantación del sistema de rutas urbanas e interurbanas
- Apertura del Registro Nacional de Transportistas
- Asignación de rutas a operadores
- Establecimiento de un sistema de control y supervisión de rutas

b) Oferta de asientos

- Cuantificación de asientos disponibles mediante la apertura del Registro Nacional de Transportistas
- Rehabilitación de la flota de ONATRATE
- Rehabilitación de la flota de los operadores privados

- Conformación de cooperativas de choferes
- Adquisición mediante compra de autobuses nuevos

Este programa de trabajo es muy razonable y contiene muchos de los elementos básicos para reordenar el sector de transporte público urbano. No obstante, si bien hubo un rápido progreso en los primeros años en lo referente al aumento de la capacidad ofrecida al público, el ordenamiento de las rutas y su asignación a operadores no progresaron con la misma celeridad. Incluso hubo críticas a la OTTT por haber retrocedido al respecto en este período. Así, por ejemplo, en julio de 1989 la Unión Dominicana de Protección al Consumidor (UDPC) dijo que:<sup>5</sup>

"ahora el caos se ha institucionalizado y los guagueros transitan de su cuenta, sin obligación de cumplir ninguna ruta porque la OTT las abolió, dejando al pasajero a merced de la ambición siempre especuladora de choferes y cobradores que son quienes fijan a su mejor conveniencia la longitud y el precio de los pasajes."

Como es muy común en el transporte en general, y no sólo en el transporte público urbano de pasajeros, es relativamente fácil crear más capacidad física cuando existen los recursos financieros para hacerlo, pero es mucho más difícil hacer los cambios institucionales requeridos para utilizar la capacidad eficientemente.

## C. ASPECTOS FISICOS DEL TRANSPORTE PUBLICO EN SANTO DOMINGO

### 1. *Desarrollo urbano y transporte público*

Idealmente, la planificación urbana, la reglamentación del uso del suelo urbano y la planificación del transporte público urbano andan de la mano, ya que las decisiones que se toman respecto de la ubicación de la infraestructura de transporte y de las rutas por las cuales se ofrecen servicios tienen un impacto importante sobre la forma en que la ciudad evoluciona y crece.

Aparentemente la planificación urbana tiene poca importancia práctica en Santo Domingo, de modo que las decisiones tomadas por la OTTT sobre rutas responden más bien a su propia apreciación de los flujos de demanda actuales de viajes. Es posible que hubiera un vínculo más directo entre la planificación urbana y el transporte antes de 1979, cuando el Ayuntamiento de Santo Domingo tenía una injerencia directa en la reglamentación de los servicios públicos de transporte.

Pero no es sólo el Ayuntamiento el que tiene responsabilidad relacionada con la planificación urbana, ya que la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC), a través de la Dirección General de Tránsito Terrestre y la Dirección General Planificación y Programación de Inversiones, también tiene funciones importantes al respecto.

Un ejemplo de la importancia que la SEOPC podría tener en el campo de la planificación física es el *Plan director de tránsito y transporte para la ciudad de Santo Domingo*, elaborado en un muy breve período entre octubre de 1984, cuando llegó un experto alemán para colaborar con la Dirección General

---

<sup>5</sup>Arsenio Ramírez, "Unión critica caos en transporte," Listín Dirio, 23 de julio de 1989.

de Tránsito Terrestre, y julio de 1985, cuando el experto murió. Este primer Plan Director deja una herencia valiosísima de conceptos y métodos analíticos que mantienen su validez hoy en día.

Es también interesante notar que el actual Director General de la OTTT es a la vez el Director General de Planificación y de Programación de Inversiones de la SEOPC, de modo que está en una situación que permitiría una estrecha coordinación de las funciones de las dos instituciones.

## *2. Restricciones físicas que afectan al transporte público*

El crecimiento de toda ciudad se ve afectado por factores físicos que imponen ciertas restricciones sobre las posibilidades de expansión. En el caso de Santo Domingo, la ciudad se extiende a orillas del mar, lo que impide cualquier expansión hacia el sur. A su vez, el mayor crecimiento ha ocurrido en la zona oriental, separada del resto de la ciudad por el río Ozama. Una de las restricciones físicas, entonces, son los pocos puentes que atraviesan el río. No sólo restringe el flujo de tráfico sobre el río, sino que también crea embudos por ambos lados en los cuales se superpone el tráfico que desea cruzar el río con el que circula por cada lado.

Una segunda restricción física, en especial en las partes más antiguas de la ciudad, son las calles estrechas que obstaculizan el tránsito de buses de mayor tamaño. A veces estos sectores están ubicados en los embudos que dan acceso a las puentes sobre el río Ozama.

Una tercera restricción es la relativa escasez de arterias que corren en el sentido este-oeste. La arteria principal y que atraviesa toda la ciudad es la Avda. 27 de Febrero. Otra arteria es la Avda. George Washington, pero esta es una costanera que bordea el mar y por esta razón contribuye poco a los servicios de transporte público, si bien es útil para los usuarios que deben atravesar toda la ciudad. Otras calles, como Avda. Independencia, tiene capacidad limitada y tiene tránsito en un solo sentido.

Una cuarta restricción son los frecuentes cortes eléctricos y que afectan a los semáforos. En una esquina principal existe un letrero informando que la energía utilizada por ese semáforo es proporcionada por gentileza de un banco comercial, ya que está conectado a su planta generadora.

Finalmente, debe mencionarse la condición del pavimento de las calles de la ciudad. En general, el pavimento es de muy buena calidad; sin embargo, existen baches profundos y peligrosos que restringen la capacidad de las calles al obligar a los vehículos a salir de su carril para evitarlos. En muchos casos, es obvio que el bache se produjo cuando se rompió el pavimento para hacer una instalación de agua potable, alcantarillado u otro servicio público y no se hizo una reparación adecuada posteriormente.

## *3. Estado de los vehículos*

No está claro si el tema del estado de los vehículos en Santo Domingo debe ser tratado como un factor físico, económico o cultural. Se lo incluye aquí porque es un tema importante y porque el estado físico de una gran parte de la flota que presta servicio público está en condiciones lamentables.

Con el fin de ordenar las referencias a vehículos que prestan servicios públicos, se introducirán aquí algunas definiciones. Los términos usados no son de uso común en Santo Domingo, donde existe la tendencia a referirse a todos los buses como "guaguas". En realidad, ello es uno de los defectos de los registros actuales de Renta Interna y de la OTTT y es preciso adoptar definiciones coherentes, basadas

en la capacidad de asientos de los vehículos, como lo recomienda el estudio de DELCAN RJA SAE SERCITEC.

- a) *Autobuses*: capacidad para más de 40 pasajeros sentados. Esta categoría incluye:
  - i) los vehículos marca Dyna de ONATRATE
  - ii) los banderitas marca International grandes con carrocería Thomas. Estos son los vehículos importados por el Gobierno para las cooperativas. Tienen motores diesel de seis cilindros en línea y un costo de 42 000 dólares. Si bien hay asientos para 46 pasajeros, es frecuente que se sientan tres pasajeros en un mismo banco en vez de dos. Tienen puerta delantera y trasera.
  - iii) los buses escolares (amarillos). Estos son los vehículos usados importados por empresarios del sector privado. Tienen motores bencineros y según los documentos de importación, su valor fob en Estados Unidos es de unos 1 500 dólares. Sólo tienen puerta delantera.
  
- b) *Minibuses*: capacidad para 16 a 39 pasajeros sentados:
  - i) los banderitas marca International chicos con carrocería tanto Thomas como Wayne importados por el Gobierno y distribuidos a las cooperativas. Tienen motores diesel de ocho cilindros en V y un costo de 35 000 dólares. La distribución de los asientos es variable, ya que a veces hay un solo banco por un lado para dejar más espacio para pasajeros de pie, pero la capacidad corriente es de 30 pasajeros sentados. Tienen puerta delantera y trasera.
  - ii) los vehículos japoneses con una puerta en la mitad del costado y un número de pasajeros sentados variable, siendo 26 una capacidad corriente. Son muchas las marcas, como Isuzu, Nissan, Mitsubishi, Toyota y Daihatsu. No son apropiados para pasajeros de pie y se dedican preferentemente a servicios suburbanos a las provincias cercanas. Muchos de estos vehículos son nuevos, dando la impresión de que el sector privado, cuando invierte recursos propios, está dirigiéndose hacia dichos servicios, ya que tienen tarifas más rentables.
  
- c) *Microbuses*: capacidad para 8 a 15 pasajeros sentados (muy incómodamente). En general, estos vehículos son de origen japonés, tienen una puerta por el costado y muchas veces son furgones "convertidos". Su estado físico tiende a ser pésimo y esta categoría constituye el primer grupo que debe eliminarse del transporte público en Santo Domingo.
  
- d) *Carros de concho*: son taxis colectivos, generalmente autos comunes y viejos procedentes de los Estados Unidos y en pésimas condiciones físicas.
  
- e) *Cuquitas*: son motos a las que se ha reemplazado la rueda trasera por dos ruedas y una carrocería con bancos en que pueden sentarse unas seis personas. Operan sobre muy pocas rutas, principalmente las que sirven a los estudiantes universitarios.
  
- f) *Motoconchos*: motos livianas, de marca japonesa, que llevan pasajeros detrás del chofer. En general llevan un solo pasajero, pero a veces, dos. Operan desde los terminales de los otros servicios públicos o en cualquier parte que no cuente con otro servicio público con vehículos de mayor capacidad.

#### 4. Congestión

Uno de los aspectos más alentadores del servicio público urbano de pasajeros en Santo Domingo es el bajo nivel de congestión de tránsito, por lo menos en comparación con casi cualquier otra ciudad capital en América Latina y el Caribe. Parecería que la baja congestión se debe a varios factores, si bien lo que sigue representa más bien un conjunto de hipótesis de trabajo que un relato de hechos:

a) El número de buses de diferentes capacidades que ofrecen servicio al público es todavía bajo en Santo Domingo, quizás alrededor de 3 000 para una ciudad con casi dos millones de habitantes, aunque la estadística disponible no permite hacer una estimación aceptable (ver cuadro 2). En comparación, Santiago de Chile tiene quizás 12 000 buses en una ciudad de más de cuatro millones de personas. Si bien existe un exceso de buses en Santiago de Chile, es probable que el número de pasajeros transportados diariamente en promedio por cada bus en Santo Domingo sea excesiva, ya que parece exceder de 1 000 en vehículos de tamaño medio y menor.

Cuadro 2

#### VEHICULOS EN CIRCULACION, 31 DE DICIEMBRE DE 1989

Colecturía	Carros públicos	Carros T.U	Autobus público	Autobus privado	Autobus turismo	Privados y jeeps	Carga y volteos	Total
Sto.Dom.1			1 139	475		12 510	1 322	15 446
Sto.Dom.2			2 322	796		17 720	8 515	29 353
Sto.Dom.3			1 109	475		10 660	2 773	15 017
Sto.Dom.4			222	567	145	10 643	4 931	16 508
Sto.Dom.5		4 282		218		8 002	3 247	15 749
Sto.Dom.6				7 721		41 628	22 263	71 612
Subtotal		4 282	4 792	10 252	145	101 163	43 051	163 685
Total país	2 837	5 552	6 167	11 865	145	131 134	74 810	232 510

Fuente: Dirección General de Rentas Internas, Dept. Estudios Técnicos y Estadísticos, 7 febrero 1990.

b) La ciudad de Santo Domingo está situada en una planicie, con una forma casi como tablero, con pocas restricciones físicas. Así, excepto por el cruce del río Ozama, los vehículos pueden desplazarse con mucha libertad por calles alternativas, sin tener que pasar obligatoriamente por las calles congestionadas. Esto tiene especial importancia por la incidencia de los carros de concho en la provisión de la capacidad global, ya que nadie —excepto sus propios pasajeros— controla (ni le interesa) por donde pasan.

c) El horario de algunos usuarios —especialmente en la tarde— es muy distinto del de otros. El sector público, por ejemplo, termina una jornada continua a las 15 horas, mientras que el comercio y otros grupos del sector privado terminan más tarde.

d) La tarifa de RD\$ 1.50 a 2.00 representa un costo significativo para muchos usuarios y por esta razón no hacen viajes que no sean totalmente indispensables. La sensibilidad de la demanda frente a cambios en la tarifa quedó en evidencia en 1990: cuando la tarifa de los servicios de ONATRATE

aumentó a RD\$ 0.75 en octubre de ese año, el número de pasajeros transportados en Santo Domingo bajó de 1 487 516 en septiembre a 656 900 en el mes siguiente.

## D. ASPECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES

### 1. *Transporte urbano y el presupuesto familiar*

El Gobierno, con toda razón, desea minimizar el costo del transporte público para la población con niveles de ingreso más bajos. Después de los gastos en comida y en vivienda, los destinados al transporte público ocupan el tercer lugar en el presupuesto familiar de este grupo.

Desde el punto de vista social, se puede tratar al transporte público de la misma manera que al agua potable. Es una necesidad básica llegar al trabajo y a la escuela y, si una familia no puede costearlo, el Gobierno debería tomar medidas que permitan el acceso de los más pobres al transporte.

### 2. *Tarifas, costos y calidad de servicio del transporte público urbano*

Para el usuario de los servicios de transporte público urbano hay dos variables de especial importancia: el costo monetario del viaje entre el punto de origen y el de destino (que puede diferir de la tarifa del pasaje sencillo) y la calidad del servicio, incluyendo la distancia a pie en origen hasta llegar al paradero y en destino, desde el paradero al destino final; el tiempo de espera hasta que llegue un vehículo; la disponibilidad de asientos y de espacio en general en el vehículo; y el tiempo total para llegar al punto de destino.

Para el operador que provee servicios de transporte público urbano, las variables de mayor interés son la tarifa y el costo por pasajero, que a la vez depende principalmente de los kilómetros recorridos por los vehículos en un día, el costo de los insumos y el número de pasajeros transportados. A la larga, la tarifa tiende a aproximarse a los costos, si bien esta aproximación frecuentemente se debe al ajuste de los costos y no de la tarifa, especialmente en ciudades donde las autoridades intentan mantener tarifas artificialmente bajas.

De lo anterior se aprecian algunos de los factores que afectan a los intereses de los proveedores y usuarios de los servicios:

a) Número de pasajeros transportados por día por vehículo. Para el operador de servicios públicos, un aumento en el número de pasajeros transportados reduce el costo por pasajero, siempre que los kilómetros recorridos no aumenten en la misma proporción. Para el usuario, en cambio, un aumento más allá de cierto punto en el número de pasajeros significa una reducción en la calidad del servicio, ya que no sólo no encuentra un asiento sino que tiene poco espacio en el vehículo.

b) Número de kilómetros recorridos por día por vehículo. Para el operador, una reducción en el número de kilómetros recorridos reduce el costo por pasajero, siempre que el número de pasajeros no disminuya en la misma proporción. Así, le conviene reducir la frecuencia de los servicios en los períodos de menor demanda, por ejemplo, en la noche. En cambio, para el usuario, una reducción en la frecuencia del servicio representa una disminución en la calidad del servicio.

De los puntos a) y b) se deriva una de las relaciones económicas básicas en el transporte público urbano: existe una sustitución directa entre la calidad del servicio y la tarifa. Con una tarifa más alta, existe una tendencia a mejorar la calidad de los servicios mediante, por ejemplo, un aumento de la oferta, con un aumento también en el costo por pasajero. Ocurre lo contrario con una tarifa más baja.

Otra conclusión de lo expuesto es que no es posible hablar del costo del transporte por pasajero sin especificar el nivel de calidad de servicio. Cada nivel de calidad está reflejado en un costo por pasajero diferente.

c) Estructura de las rutas. Como ya se mencionara, al usuario le interesan el costo y tiempo total de su viaje. Si tiene suerte, encontrará un servicio que le lleve directamente desde su punto de origen hasta su punto de destino pagando un solo pasaje. Por otra parte, como al operador le interesa maximizar el número de pasajeros por bus-kilómetro recorrido, buscará una ruta que coincida lo mejor posible con los deseos de viaje del mayor número de usuarios. En cuanto al diseño de la estructura de rutas, entonces, tiende a haber una coincidencia entre los intereses de los operadores y los de los usuarios, siempre que haya competencia entre los operadores.

d) Una alternativa al sistema en que se ajustan las rutas a los deseos de viaje de los usuarios, es el uso de transferencias para permitir que un usuario tome más de un vehículo entre su punto de origen y de destino sin tener que comprar varios pasajes. A primera vista, la geografía de Santo Domingo se presta para la aplicación de esta alternativa (que quizás coincida con el plan de transporte por tablero propuesto por el ingeniero Guillermo Caram en 1989). Si existiera una sola empresa que ofreciera todos los servicios de transporte público en la ciudad, es probable que ella aplicaría ese sistema, ya que podría utilizar vehículos grandes (con un menor costo por pasajero) en las arterias principales. Después de la experiencia de ONATRATE, no parecería ser éste el camino más aconsejable. Si bien el sistema de transferencias es muy complejo cuando se trata de diferentes operadores independientes (y que actualmente no usan boletos), no debe descartarse la idea de transferencias en servicios que utilizan la Avenida 27 de Febrero, por ser la arteria principal este-oeste.

e) La competencia entre servicios de transporte público urbano. Es un mito que el transporte en general —y el transporte urbano en particular— tenga características tan especiales que no rijan para él las leyes económicas aplicables a otros sectores de la economía. Como se verá en la parte E de este capítulo, el transporte urbano tiene ciertas características propias (ya se le comparó con el agua potable), pero de manera alguna puede concluirse que no le afectan las leyes de oferta y demanda. Por esta razón, la competencia entre los proveedores de los servicios es saludable, contribuye a obtener mejores niveles de calidad y debe fomentarse.

### 3. *Servicios diferenciados*

En el acápite anterior se indicó que las variables que interesan a los usuarios del transporte público urbano son el costo y la calidad de los servicios. Los diversos usuarios darán una importancia relativa diferente a estas dos variables: para algunos, lo más importante es el costo, y estarán dispuestos a aceptar niveles bajos de calidad si ello permite una tarifa baja. Otros usuarios, en cambio, estarán felices de pagar una tarifa mayor si reciben un transporte rápido y cómodo. Debido a la sustitución directa entre la tarifa y la calidad, no existe una sola combinación de las dos que pueda satisfacer a todos los usuarios. Por ello, uno de los desafíos principales que enfrentan las autoridades responsables del transporte público urbano en América Latina y el Caribe es crear y mantener servicios diferenciados, como se ha logrado en algunas ciudades, como Bogotá, La Paz y Sao Paulo.

## E. ASPECTOS INSTITUCIONALES

### 1. *Reglamentación del transporte público urbano*

Hay un gran debate en el mundo respecto de la conveniencia de desreglamentar el transporte público urbano. En general el debate se mantiene en el plano académico, ya que existe poca experiencia en la práctica. Solo Gran Bretaña y Chile se ha desreglamentado el sector por completo y, si bien parece que algunos de los resultados en Gran Bretaña han sido positivos, en Chile han sido menos favorables, especialmente por la excesiva contaminación y congestión vehicular. Realmente, en el caso de Chile, más que desreglamentación hubo una abdicación del Gobierno de toda responsabilidad en el sector. El resultado fue un gran aumento en la oferta de servicios, con la incorporación de miles de vehículos y la creación de nuevas rutas; en otras palabras, un mejoramiento muy significativo en la calidad del servicio. Por otra parte, la tarifa aumentó considerablemente, compensando la disminución en el número de pasajeros por vehículo por día (poco más de 400 pasajeros), y probablemente es la más alta en América Latina: alrededor de 30 centavos de dólar. Otro resultado fue una tendencia hacia el uso de buses de menor tamaño y la invasión masiva de taxis colectivos.

El caso de Chile es complicado debido al grave problema de contaminación atmosférica, comparable en América Latina sólo con México y Sao Paulo. Por la seriedad de este problema, el nuevo Gobierno está tomando medidas para reducir el número de vehículos y someterlos a rígidos controles técnicos. Desde hace algunos años se impide la circulación de todos los vehículos uno o dos días por semana en el centro de la ciudad durante los meses de mayor contaminación.

En cambio, Chile ha tenido mucho éxito con la desreglamentación económica total del transporte interurbano, tanto de pasajeros como de carga.

Por estas razones, sería difícil argumentar que Santo Domingo debería desreglamentar el transporte urbano, si bien sería conveniente mantener un cierto grado de flexibilidad —especialmente en relación con las tarifas— y competencia entre operadores.

### 2. *Organismo gubernamental que debe reglamentar los servicios*

No existe un consenso respecto de cuál nivel de gobierno es el más apropiado para ejercer la responsabilidad de reglamentar los servicios públicos urbanos. No obstante, hay razones para descentralizar esta responsabilidad hacia las autoridades locales, en vez de dejarla en manos del Gobierno central y así se pueden compatibilizar mejor las medidas con la realidad de cada lugar. Además, si las autoridades locales fijan tarifas demasiado bajas, habrá un deterioro en la calidad de los servicios y ellas estarán en una mejor posición para resolver el eterno dilema respecto del nivel de servicio más apropiado para su propia localidad.

La situación en la República Dominicana es algo más complicada, ya que es el Gobierno central el que desea traer vehículos nuevos y asignarlos a cooperativas fuera del Distrito Nacional. No obstante, existen buenas razones para traspasar la responsabilidad por el transporte local inmediatamente a las autoridades locales —es decir, a los Ayuntamientos— fuera del Distrito Nacional. Una vez que la situación del transporte público urbano se normalice en el Distrito Nacional, también sería conveniente que el Ayuntamiento correspondiente asumiera allí la misma responsabilidad.

No obstante, en el caso del Distrito Nacional, más importante que decidir cuál debe ser "el" organismo que reglamente el transporte público urbano, es preciso mejorar la coordinación entre los diferentes organismos con responsabilidad y asegurar que cada uno tenga los recursos requeridos para llevar a cabo sus funciones eficientemente.

### *3. Organización de los operadores en el transporte urbano*

En diferentes partes del mundo existe una amplia gama de modelos de organización de operadores de servicios públicos urbanos. En otras palabras, no hay fórmulas mágicas cuyo éxito esté garantizado. En el caso de Santo Domingo, la clave es encontrar la organización que mejor conduzca a una adecuada mantención de los vehículos, aspecto que se examinará en más detalle en el próximo capítulo. La experiencia ha mostrado, sin embargo, que la empresa estatal no es la apropiada.

### *4. Falta de información sobre el sector*

Cualquiera sea el grado de reglamentación del transporte público urbano que se decida aplicar y cualquiera sea la organización que se dé a los operadores, es indispensable contar con información adecuada sobre el comportamiento del sector. En Santo Domingo la información brilla por su ausencia, no sólo respecto de información estadística sino también sobre los planes, políticas y programas de los diferentes organismos estatales que intervienen en el sector. Incluso, las memorias anuales de los diferentes organismos son pobrfsimas en su contenido, con páginas de materias irrelevantes o datos erróneos y una falta absoluta de información completa y coherente sobre el comportamiento de un sector que afecta diariamente a la vida de millones de personas.

#### IV. PRINCIPALES TEMAS EN EL TRANSPORTE PUBLICO EN SANTO DOMINGO

En este capítulo se retomarán algunos de los temas de mayor importancia que afectan al transporte público en Santo Domingo. Si bien es a veces posible llegar a conclusiones firmes sobre la base de la información disponible, en otros casos se precisan estudios más profundos para delinear las acciones apropiadas.

##### A. INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA TRANSPORTE MASIVO

Las buenas noticias no son comunes en los informes que tratan del transporte urbano en América Latina y el Caribe. Por ello se iniciará el presente capítulo con buenas noticias: no sólo no se requieren inversiones cuantiosas en infraestructura para el transporte masivo de pasajeros en Santo Domingo, sino que no sería aconsejable recibir este tipo de infraestructura aunque fuese regalada. Pasarán muchos años antes de que sea necesario pensar en metros, trenes, monorieleles u otros sistemas de transporte masivo. Entre las razones que justifican esta afirmación tan categórica están las siguientes:

a) Deben realizarse grandes inversiones en infraestructura sólo con el fin de resolver un problema que se haya identificado previamente. En el caso del transporte urbano en Santo Domingo, ¿cuál es el problema que se necesitaría resolver con inversiones en infraestructura para el transporte masivo de pasajeros? No es para resolver graves problemas de congestionamiento, porque no existen.

b) Casi todos los sistemas de transporte masivo de pasajeros utilizan la electricidad como fuente de energía. No es necesario profundizar sobre este punto.

c) En parte debido a la configuración geográfica de la ciudad, no existen ejes donde se concentre una gran parte del movimiento diario de personas, como es el caso de Caracas, La Paz o Santiago de Chile. Por ello, la población tendrá que aumentar mucho más en Santo Domingo antes que se genere un número suficiente de viajes sobre un solo eje que justifique inversiones en transporte masivo.

d) El eje clave para el transporte urbano actualmente es la Avenida 27 de Febrero-Puente Duarte-Avenida Las Américas, y es preciso cuidar esta arteria como tesoro nacional, impidiendo cualquier construcción o acción que pudiera reducir su aporte al transporte urbano en el futuro. Mucho antes de necesitar un metro, por ejemplo, será preciso hacer cruces a dos niveles en intersecciones tales como entre la Avenida 27 de Febrero y la Avenida Máximo Gómez, lo que tiene implicaciones importantes respecto de la urbanización que debería permitirse en sus alrededores.

e) Hay medidas que pueden tomarse en forma oportuna para aumentar muy significativamente la capacidad de algunas arterias, como la Avenida 27 de Febrero, siendo la principal, los carriles exclusivos para autobuses. En agosto de 1989 el Director General de la OTTT anunció la instalación de

un carril para buses, en contravía, en la Avenida Duarte y la Avenida Independencia. No obstante, una medida de ese tipo hubiera sido prematura. En la Avenida 27 de Febrero se ven todavía los restos de líneas amarillas que marcaron en algún momento carriles exclusivos para buses y que están ahora fuera de uso. Lo que es preciso tomar en cuenta es que cualquier intento de crear carriles exclusivos, especialmente en los casos en que se los separan físicamente de otro tráfico mediante barreras, debe ser el resultado de estudios profundos y no una improvisación. Los carriles hacen el aporte de que son capaces sólo cuando su diseño toma en cuenta todos los factores relevantes, incluyendo el tipo de vehículo apropiado y la organización de los operadores. No es una medida que haga un aporte si se toma en forma aislada.

f) Como los metros y otros medios de transporte masivo operan sobre pocos ejes fijos, apenas un pequeño número de usuarios puede llegar desde su origen hasta su destino utilizando sólo un único medio, siendo necesario para la mayoría recurrir a más de un transporte público en el viaje. Para evitar el pago de dos o tres pasajes sería necesario contar con un sistema de transferencias o pasajes combinados, pero su aplicación en Santo Domingo sería muy compleja, debido la organización de los operadores.

## B. MANTENCION DE VEHICULOS

Los países subdesarrollados se han definido como países incapaces de mantener su capital, sea que éste tenga la forma de carreteras, vehículos, ascensores en edificios públicos u otra. Impacta ver el pésimo estado de muchos vehículos dedicados al transporte público de pasajeros en Santo Domingo, en particular los carros de concho y los microbuses. También impacta ver el cementerio de ONATRATE en Las Caobas, donde cientos de autobuses se están oxidando, especialmente cuando se piensa en la cantidad de viviendas que se pudo haber construido con los recursos estatales dedicados a su compra.

No hay otro tema más importante relacionado con el transporte público urbano en Santo Domingo que la mantención de los vehículos. Toda medida que se proponga debe ser evaluada en términos de su impacto sobre la mantención de los vehículos.

Para que haya una mantención adecuada, hay que cumplir una serie de requisitos, algunos de los cuales se pueden considerar casi como aspectos culturales:

a) Hay que partir con un vehículo apropiado, tanto en términos del servicio al que estará dedicado como a las posibilidades reales de su mantención. Las especificaciones de las banderitas importadas por el Gobierno fueron elaboradas por la OTTT y se supone que se tomaron en cuenta estos dos aspectos. Sería interesante conocer el estudio técnico que sirvió de base para su elaboración. También será interesante ver qué pasa con las guaguas amarillas dadas de baja en los Estados Unidos e importadas por el sector privado, ya que estos vehículos no fueron diseñados para las exigencias de un servicio público, en particular para transportar un gran número de pasajeros de pie.

b) Hay que contar con choferes que sepan manejar cada tipo de vehículo en particular pues cada uno tiene sus propias exigencias, en especial en cuanto al uso de los cambios. Nadie conoce estas exigencias por herencia sino que debe aprenderlas. Si un operador entrega un vehículo a un chofer sin darle un curso técnico previo sobre ese vehículo en particular, no será posible mantenerlo en buenas condiciones mecánicas. También es conveniente que cada chofer sea asignado a un mismo vehículo y que su ingreso dependa de lo que éste produce.

c) Hay que tener conciencia de la importancia de la mantención rutinaria y preventiva, en particular de la función del aceite y de los filtros.

d) Hay que tener mecánicos expertos en la mantención de cada marca de vehículo, como asimismo, se debe contar con las herramientas precisas. Este aspecto es de gran importancia cuando se trata de motores diesel, en los que, por ejemplo, la mantención de los inyectores requiere la precisión de un relojero.

e) Hay que tener acceso físico a los repuestos exactos que se necesitan en el momento preciso. Las políticas de mantención de inventarios y de precios de los representantes de fabricantes de vehículos y los procedimientos aduaneros tienen especial relevancia.

f) Hay que estar convencido que la mantención es buen negocio y además estar en una situación financiera que permita realizarla. Este aspecto es más complejo y puede dividirse en varias partes:

i) En primer lugar, es preciso que haya incentivos para que se considere al vehículo como un bien de capital que puede producir una renta a través de muchos años y no como una mina que se explota y luego se abandona. Si el propietario del vehículo cree que el Gobierno le va a regalar otro nuevo cuando el suyo ya no funcione, no tiene incentivo alguno para cuidarlo. Por el contrario, considerará que la mantención es un costo innecesario.

ii) La tarifa debe alcanzar a cubrir el costo de mantención; de lo contrario —si la tarifa apenas cubre el costo del combustible y la participación del chofer— el propietario no podrá mantener el vehículo aunque así lo desee. La mantención, especialmente la mantención preventiva, es postergable, pero su postergación convierte al vehículo en chatarra a mediano plazo. Afortunadamente, la tarifa actual parecería ser adecuada para estos efectos.

iii) Los operadores deben estar organizados en unidades de tamaño tal que tengan la capacidad financiera para enfrentar reparaciones mayores. Un ajuste de motor representa una inversión apreciable, y si el operador tiene pocos vehículos, la reparación de uno le significa no sólo un desembolso importante sino que también la pérdida del ingreso durante el período de la reparación. No está claro cuál es el tamaño óptima para una flota en Santo Domingo visto desde esta perspectiva, pero es difícil que sea menos de 20 vehículos. Este es un aspecto que merece mayor estudio.

iv) El mercado de repuestos debe ser transparente y, en lo posible, competitivo. Al momento de decidir la adquisición de vehículos nuevos, el contrato de compraventa debería incluir cláusulas específicas respecto de la disponibilidad y costo de repuestos. Además, el Gobierno debería promover la competencia en la importación de repuestos, como asimismo fijar aranceles bajos.

Si bien la falta de una mantención adecuada parece ser un problema generalizado en toda la República, en los hechos existen empresas que han enfrentado este desafío con éxito. Sería útil contar con un estudio que analice los procedimientos aplicados por las empresas sobresalientes al respecto. Uno de los candidatos para un estudio de caso de este tipo sería la compañía de teléfonos, que logra mantener una flota grande, quizás de más de mil vehículos, en perfecto estado de funcionamiento.

### C. ORGANIZACION DE OPERADORES

En el capítulo anterior se mencionó que no hay fórmulas mágicas respecto de la mejor forma de organizar a los operadores en el transporte público urbano. Mucho depende de las características e idiosincrasias de cada país, y aun de cada región o ciudad de un país. Quizás la única generalización que puede adelantarse es que en otros países se ha visto que el transporte funciona mejor cuando los operadores están organizados de manera tal que la entidad funciona como una empresa. No obstante, existen por lo menos tres formas de organización que cumplen con este requerimiento: i) una empresa propiamente tal, propietaria de todos los vehículos, ii) una asociación de propietarios de vehículos que dejan en manos de sus directivos todas las decisiones comerciales y operacionales y iii) una cooperativa de choferes en que los vehículos pertenecen a la cooperativa y ésta se maneja como si fuese una empresa privada.

En Santo Domingo, el Gobierno ha decidido privilegiar a las cooperativas de choferes, principalmente mediante la importación y asignación de vehículos nuevos. Hay alrededor de 17 cooperativas que prestan servicio público, número que parece ser excesivo. Sólo con el tiempo se sabrá si el Gobierno ha tomado la decisión acertada. La prueba de fuego será la experiencia de las cooperativas en relación a la mantención de sus vehículos. Mientras tanto, sería conveniente que el Gobierno hiciera todo lo posible para que las cooperativas tengan éxito, en particular en lo que a la mantención de los vehículos se refiere.

Hay una cooperativa —Cooperativa El Sol— que domina el sector. En el capítulo anterior se relató sus orígenes y este es un lugar apropiado para entrar en más detalle sobre ella.

De las 187 guaguas banderitas que han sido distribuidas en Santo Domingo, la Cooperativa El Sol ha recibido 82 y ha comprado otras cuatro. Opera tres rutas, las que a la vez tienen variantes:

- Avenida 27 de Febrero-Las Américas: 70 vehículos
- Máximo Gómez: 10 vehículos
- Morgan-Haina (interurbano): 6 vehículos

Estas rutas están entre las mejores de la ciudad en cuanto a densidad de pasajeros, si bien la cooperativa compite directamente con guaguas particulares, carros a concho y aun con otras cooperativas que también operan sobre las mismas vías.

La cooperativa tiene 487 socios, de los cuales unos 80 son inactivos (por falta de funciones) y hay una lista de varios miles de candidatos a ser socio. A primera vista el número de 400 socios activos parece excesivo para sólo 86 vehículos, si bien los choferes trabajan un solo turno de ocho horas durante seis días a la semana y hay otro chofer de reemplazo para el séptimo día. También son socios los que realizan funciones de mecánicos, pero la cooperativa contrata a los despachadores en los terminales.

La Cooperativa El Sol se formó con —y sigue recibiendo— asistencia técnica de Israel y ha adoptado el modelo de cooperativas de ese país. Las decisiones comerciales y operacionales se toman como si la cooperativa fuese una empresa: el objeto es optimizar el resultado económico del conjunto y no el de los vehículos en particular. La cooperativa es dueña de los vehículos y asigna cada uno a un par de socios que los manejan. Los socios reciben 20 por ciento de lo que produce su vehículo y si éste está fuera de servicio, ya sea por mantención o reparaciones, no reciben otra entrada.

Uno de los aspectos distintivos de la Cooperativa El Sol es que es realmente una cooperativa de choferes. Para ocupar un puesto directivo hay que ser chofer y aun el presidente hace su turno periódicamente. Otras cooperativas están en manos de personas cuya profesión es dirigir y no manejar.

La Cooperativa El Sol está organizada sobre la base de cinco consejos administrativos zonales y cada socio pertenece a uno de ellos, dependiendo del lugar de su residencia. A su vez, cada consejo zonal está representado en el Consejo Administrativo Central, que tiene también dos representantes del Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), por ser una cooperativa con participación estatal. Mientras el Consejo Central maneja la cooperativa como empresa, los consejos zonales supervisan a los socios y son responsables por su comportamiento.

Uno de los aspectos claves del comportamiento se refiere a la honestidad de los choferes, específicamente, la entrega a la cooperativa de toda la recaudación de la jornada. En Santo Domingo no se entrega un boleto al usuario que sirva para comprobar que ha pagado su pasaje y también para controlar la recaudación del chofer. ONATRATE tiene torniquetes (*turnstiles*) en sus vehículos pero éstos no son comunes en los vehículos de las cooperativas y otras empresas privadas. Como no existe un medio independiente para saber cuántos pasajeros han pagado su pasaje, hay que confiar en la honradez del chofer. Algunos operadores tienen cobradores en sus vehículos, pero la Cooperativa El Sol decidió no utilizarlos, si bien es frecuente que un amigo del chofer le ayude en esta tarea. La cooperativa controla a los choferes en forma indirecta: comparando las recaudaciones medias por jornada. Además, como la remuneración de un chofer (20 por ciento de la recaudación) llega a unos RD\$ 200 diarios, éste desea cuidar su empleo y no arriesgar medidas disciplinarias impuestas por el consejo administrativo local, que pueden llegar hasta la expulsión de la cooperativa. Las autoridades de la cooperativa consideran que los montos por la filtración son mínimos, aunque reconocen que es un problema grave en otras cooperativas y que, aun en la Cooperativa El Sol, la recaudación media de los socios originales es superior a la de los socios más recientes.

Conciente de la importancia que tiene la formación profesional de sus socios, la Cooperativa El Sol organiza cursos dominicales que rotan entre las cinco zonas, con asistencia obligatoria de los socios de la zona. En su primer año, por ejemplo, se realizaron 19 cursos nacionales de 36 horas cada uno y dos cursos internacionales dictados por técnicos israelíes, con un total de 228 horas de duración. Además, se impartieron 30 horas de adiestramiento técnico y manejo defensivo a cada chofer.

La estructura organizativa en dos niveles de la Cooperativa El Sol tiene ventajas importantes: en primer lugar, a medida que el número de socios crece, se aumenta el número de consejos zonales mediante la subdivisión de las zonas geográficas. Así, hay supervisión directa sobre un número razonable de socios para asegurar el cumplimiento de las normas y la disciplina en general.

En segundo lugar, la estructura adoptada protege a la cooperativa de divisiones entre sus socios, falla —frecuentemente fatal— que ha afectado a cooperativas de todo tipo en toda la región. Como los miembros del Consejo Administrativo Central son representantes de los consejos zonales, es muy difícil que un grupo de socios tome el control de la cooperativa. Si un grupo zonal entrase en rebeldía, podría ser eliminado de la cooperativa, que sigue siendo propietaria de los vehículos.

Hasta el presente, la Cooperativa El Sol ha realizado las reparaciones de sus 86 vehículos en los talleres del representante del fabricante, La Antillana Comercial, si bien ha estado haciendo su propia mantención preventiva. Recientemente la cooperativa se instaló en el terminal Quisqueya de ONATRATE (cancelando ella misma el costo de retirar los restos de los vehículos pertenecientes a esa empresa) y ha

adquirido además un terreno propio en otro sector. Como cuenta ahora con espacio adecuado para talleres propios, pretende realizar directamente los trabajos necesarios en los vehículos. Considerando la importancia de este paso, es preciso que el Gobierno le de todo el apoyo que sea posible con el fin de que tenga éxito.

La que sigue en importancia a la Cooperativa El Sol aparentemente no tiene más de ocho vehículos asignados por el Gobierno. No está claro porqué el Gobierno no ha tomado medidas para incentivar la fusión de las microcooperativas en entidades que tengan posibilidades de éxito en el futuro, en vez de dispersar el esfuerzo. Cuando se reparten vehículos bajo condiciones muy favorables, es el momento propicio para intentar lograr metas importantes. Lamentablemente se está perdiendo esa oportunidad.

El propiciar la fusión de otras cooperativas (quizás transformándolas en consejos zonales de una cooperativa mayor, al estilo de El Sol), no significa que no debió haberse asignado tantos vehículos a la Cooperativa El Sol. Por el contrario, si las otras cooperativas no son capaces de formar unidades económicamente viables, sería preferible concentrar las futuras entregas de vehículos en la Cooperativa El Sol.

Considerando la importancia de formar entidades y agrupaciones de operadores capaces de ofrecer servicios eficientes y estables, y el papel que tiene la asignación de nuevos vehículos para lograr este objetivo, es preciso que el Gobierno anuncie públicamente su política sobre la distribución de los vehículos que se importen. De otra manera continuará la confusión en la opinión pública, lo que se ve reflejado en un reciente artículo de prensa:<sup>6</sup>

"La Cooperativa de Transporte Amable Almonte declaró que la entrega del módulo dos de ONATRATE a su homóloga 'El Sol' se enmarcaría dentro de un plan encaminado a establecer un monopolio en el transporte colectivo. El presidente de su consejo administrativo. . . destacó que 'evidentemente existe una actitud de favoritismo hacia El Sol, en altas esferas gubernamentales, lo cual no sólo se evidencia en el desproporcionado número de unidades que les fueron asignadas en comparación a otras cooperativas, sino en todo un rosario de facilidades que se le ofrecen.'"

Si bien el Gobierno debería concentrar su esfuerzo y apoyo en entidades potencialmente viables, éste no debiera incluir el otorgamiento de exclusividad en servicios en los ejes o arterias principales. Como se explicó en el capítulo anterior, parece (aunque está sujeto a un estudio serio al respecto) que el sistema de rutas apropiado para Santo Domingo debería tener un alto nivel de conectividad directa entre los orígenes y destinos de los viajes más comunes. En ciertas zonas hacia los finales de las rutas, habría una o muy pocas entidades prestando el servicio, pero cuando la ruta llegara a un eje importante, coincidiría con otras rutas y competiría directamente con ellas. Es preciso insistir en que la competencia es sana y, a la larga, favorece también a las entidades que uno desee fomentar y hacer crecer. En este mismo orden de ideas, la existencia de carros de concho que operan flexiblemente en diferentes partes de la ciudad puede ser un factor de competencia importante.

---

<sup>6</sup>Listín Diario, 9 de febrero de 1991.

#### D. EL COSTO DEL TRANSPORTE PUBLICO PARA EL USUARIO

La preocupación del Gobierno por la incidencia del costo del transporte público en el presupuesto familiar de los estratos más pobres es totalmente entendible, como es también su deseo de subsidiar este componente. El desafío es cómo diseñar un sistema de subsidios que sea eficiente.

La eficiencia de un subsidio aumenta cuando los grupos a los cuales se desea favorecer están absolutamente identificados y cuando les llega en la forma más directa posible. Así, por ejemplo, si se desea subsidiar el transporte de estudiantes, la forma más eficiente es entregarles el subsidio directamente, permitiéndoles a ellos decidir cómo desean viajar. Una de las formas menos eficientes es tener una empresa estatal de transporte con tarifas artificialmente bajas.

Los subsidios al transporte pueden clasificarse en tres grupos, según su relación con las finanzas del Estado:

a) *Directos*: los subsidios en este grupo requieren un desembolso de recursos del Estado. Incluyen los recursos transferidos a ONATRATE para sus operaciones y la importación de vehículos entregados a las cooperativas.

b) *Semidirectos*: los subsidios clasificados en este grupo comprenden medidas donde el Estado deja de percibir ingresos que de otra forma hubiera percibido. Un ejemplo son las exoneraciones de aranceles para la importación de vehículos por el sector privado.

c) *Indirectos*: los subsidios en este grupo no generan desembolsos de recursos de parte del Estado, ni reducen sus ingresos. Un ejemplo son las medidas que obligan a los operadores a transportar a los estudiantes con pasajes rebajados o gratis. Como los operadores deben cubrir la totalidad de sus gastos mediante sus entradas, las tarifas pagadas por otros usuarios cubren el subsidio a los estudiantes. Este es un caso típico de su subsidio cruzado. Otro ejemplo, son las leyes que obligan a los empleadores a pagar el transporte de sus trabajadores. En este caso son todos los consumidores quienes pagan el subsidio, ya que entra en los costos de producción y es transferido a los precios.

No parece que los subsidios que existen actualmente en el transporte público en Santo Domingo sean el resultado de un análisis económico profundo que haya evaluado los costos y beneficios de opciones alternativas. Al respecto, puede señalarse lo siguiente:

a) ONATRATE. En 1990 el Gobierno, a través de la Presidencia de la República, transfirió más de seis millones de pesos a ONATRATE. Los ingresos totales de la empresa estatal y los pasajeros transportados fueron los siguientes:

Cuadro 3

## OFICINA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE (ONATRATE), 1990

	Ingresos	Pasajeros transportados	Valor por pasajero transpor.
Módulo 2: Quisqueya	755 558	2 554 285	RD\$ .30
Módulo 3: Las Caobas	2 876 419	8 379 016	.34
Módulo 5: Santiago	<u>639 606</u>	<u>1 756 161</u>	.36
Ingresos de servicios	4 271 583	12 689 462	.34
Otros ingresos	355 797		.03
Asignaciones del Gobierno	<u>6 431 232</u>		.51
	11 058 612		.87

Fuente: Oficina Nacional de Transporte Terrestre, Memoria 1990.

Como se aprecia de la información proporcionada en el cuadro 3, por cada peso que pagó el usuario de los servicios de ONATRATE por tarifa, el Gobierno pagó un peso y medio. Este subsidio no estaba dirigido a un grupo seleccionado en particular, sino que benefició a cualquier usuario que tuvo la suerte de utilizar uno de los servicios que prestó ONATRATE sobre sus 17 rutas en Santo Domingo y cinco en Santiago. Más aún, es probable que los verdaderos beneficiarios del subsidio hayan sido los funcionarios de ONATRATE, ya que el subsidio permitió la mantención de personal cuyos servicios no eran indispensables.

La escasa información proporcionada por ONATRATE en sus memorias no permite efectuar un análisis económico. Impactan, no obstante, algunas relaciones derivadas de los pocos datos publicados. Así, por ejemplo, ONATRATE gastó RD\$ 280 542 en gas-oil entre agosto y noviembre de 1990 para los 54 vehículos Dyna que prestaron servicio sobre las rutas del módulo 2, Quisqueya, en Santo Domingo. La recaudación total durante los mismos cuatro meses del módulo 2 alcanzó a RD\$ 216 314, o sea sólo 77 por ciento del costo del combustible.

Durante el año 1990, ONATRATE transportó un total de 2 554 285 pasajeros en las rutas del módulo 2, o sea, un promedio de 6 998 por día. Si hubo en servicio 54 vehículos en ese módulo, como afirma la Memoria, cada uno transportó un promedio de sólo 130 pasajeros por día. Sobre las rutas del módulo 3, Las Caobas, ONATRATE transportó 8 379 016 pasajeros durante 1990, un promedio de 22 956 por día. Según la Memoria, operaron 72 minibuses en ese módulo en 1990, de modo que cada uno transportó un promedio de 319 pasajeros por día. Considerando la escasez de vehículos de transporte público urbano en Santo Domingo, estos promedios son muy bajos, ya que se ha estimado que los vehículos de otros operadores en la ciudad transportan unos mil pasajeros por turno por día.

b) Cooperativas. El Gobierno ha comprado 300 vehículos nuevos y los ha vendido a las cooperativas en Santo Domingo y otras provincias en condiciones muy favorables: venta en pesos a cinco años plazo sin intereses. Es probable que la idea de la importación de parte del Gobierno fuese acertada,

pero es difícil justificar la dispersión en la distribución de los vehículos entre muchas cooperativas pequeñas. Además, no están claras las futuras reglas de juego: ¿el Gobierno va a seguir importando vehículos directamente? ¿Las cooperativas destinatarias podrán opinar sobre las características técnicas de los vehículos que van a comprar y tendrán que mantener? ¿Quién absorbe la pérdida cuando un vehículo se accidenta y no puede ser reparado? ¿Cómo se va a manejar el reemplazo de los vehículos cuando termine su vida útil? Para que el esfuerzo gubernamental ya realizado no se pierda en el futuro próximo, es preciso definir cuanto antes las reglas del juego.

c) Sector privado. Algunos empresarios privados han podido importar vehículos exonerados, tanto nuevos como usados. Esta exoneración ha permitido incrementar la capacidad de transporte con un costo bajo para el Gobierno pero, como en el caso de las cooperativas, es preciso definir las reglas de juego para el futuro. No están claros, por ejemplo, los criterios para otorgar las exoneraciones y sería mucho más conveniente eliminarlas de una vez y aplicar aranceles estables que guarden relación con el nivel de pasajes en el transporte público que el Gobierno desee mantener. Conviene al país que el transporte público sea ofrecido por entidades profesionales dedicadas a esa actividad a largo plazo y no por personas que estén especulando con variaciones a corto plazo en los precios de vehículos. Tampoco está claro el rol que el Gobierno tiene en mente para los operadores que no sean cooperativas de choferes. Ningún empresario estará dispuesto a tomar un compromiso de largo plazo en el sector transporte si no sabe si podrá operar sobre una ruta rentable en el futuro.

Esta parte del informe se inició con una referencia a la preocupación del Gobierno por la incidencia del costo del transporte público en el presupuesto familiar. Lo curioso es que las familias no parecen compartir esta misma preocupación, por lo menos considerando lo que se pudo observar en más de una docena de viajes en guaguas banderitas. La tarifa de las banderitas es RD\$ 1.50 y si un pasajero sube a ella y pasa RD\$ 1.50 al chofer, todo está bien. Si pasa RD\$ 2 al chofer, el chofer le devuelve 50 centavos, si es que los tiene, y si no los tiene, no devuelve nada y el pasajero generalmente no reclama, aunque los 50 centavos de diferencia representan un tercio de la tarifa. El hecho de que no haya reclamo de parte del pasajero indicaría que a todos los pasajeros les importa más la calidad del servicio que la tarifa. Si el servicio es razonablemente bueno, no habrá problema con los 50 centavos. La lección que se deriva de esto es que el Gobierno debería preocuparse principalmente de la calidad del servicio y a mantener la competencia en el sector. Si consigue estos dos objetivos, la tarifa aumentará inevitablemente, dependiendo del costo del combustible y del valor del dólar, pero no habrá serios reclamos por parte de los usuarios. El peor error que puede hacer el Gobierno es tratar al valor de la tarifa como una meta en sí y permitir que la calidad del servicio se deteriore con el fin de mantenerla. Si se comete este error, es muy difícil remediarlo, como fue la situación en 1987-1989: el público no acepta un aumento en la tarifa cuando el servicio es malo, pero sin un aumento de la tarifa es muy difícil mejorar el servicio después de un período en que haya estado artificialmente baja.

## E. REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS

La responsabilidad de la planificación, reglamentación y control de los servicios de transporte público urbano e interurbano de pasajeros en la República Dominicana ha pasado, en un período relativamente breve, de los Ayuntamientos a la Oficina Nacional de Transporte Terrestre (ONATRATE) y después a la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT). Tanto ONATRATE como la OTTT dependen de la Presidencia de la República. La OTTT fue creada en un momento de crisis cuando el objetivo inmediato era aumentar la capacidad de oferta después de un período en que las tarifas artificialmente bajas habían expulsado del sector a una parte importante de los operadores privados y la capacidad

ofrecida por el Estado mismo había bajado hasta ser casi nula. La OTTT enfrentó la crisis con eficacia y en un plazo relativamente breve logró aumentar el número de vehículos en las calles, tanto los de los empresarios privados, de las cooperativas y de ONATRATE. Además, después de algunos pasos falsos en 1989, cuando la OTTT presionó para mantener tarifas demasiado bajas, en 1990 permitió que subieran y actualmente son realistas y compatibles con un nivel de servicio aceptable.

Pasada esa crisis, y considerando la naturaleza de los problemas institucionales del sector, no está claro que convenga mantener la responsabilidad de todo el transporte urbano e interurbano de pasajeros centralizada en manos de la OTTT. Información recibida durante la misión señala que la OTTT tiene una asignación presupuestaria de la Presidencia de la República de alrededor de tres millones de pesos y una planta de 76 funcionarios. No obstante, la experiencia durante 1989 y 1990 referente al cumplimiento del programa de trabajo delineado en su memoria de 1988 indica que ha habido poco progreso en su ejecución. Parece ser un momento apropiado para replantear la ubicación institucional de las diferentes responsabilidades en el sector.

Una de las funciones principales de OTTT —y una que debería mantener— se refiere a la planificación del transporte público urbano. Esta responsabilidad, no obstante, debería ser repartida en forma colegiada con los otros organismos directamente involucrados, tales como la Dirección General de Planificación y Programación de Inversiones de la Secretaría del Estado de Obras Públicas y Comunicaciones y los Ayuntamientos. La planificación del transporte urbano no debe separarse de la planificación urbana ni del manejo del tráfico. En cumplimiento de esta función, la OTTT y sus colegas deberían dar a conocer sus metas, sus políticas, sus planes y sus programas a los operadores de transporte urbano y al público en general.

Una segunda función que es apropiada para la OTTT es la mantención del Registro Nacional de Transportistas, que actualmente no funciona en forma adecuada ya que una parte importante de los vehículos que ofrecen servicios públicos están registrados como vehículos de servicio particular (véase nuevamente el cuadro 2). El estudio de DELCAN RJA SAE SERCITEC contiene un análisis completo del Registro Nacional de Transportistas y propone cambios que permitirían obtener una mejor información sobre las características de la flota de vehículos y su uso. La aplicación del sistema propuesto no parecería exigir grandes recursos y es aconsejable proceder con las modificaciones propuestas. No obstante, el Registro representa sólo una parte de la información y antecedentes que son imprescindibles para tomar decisiones racionales y que la OTTT debería recolectar y diseminar en forma sistemática. Especialmente importante son los datos referentes a número de pasajeros transportados sobre las diferentes rutas.

Otra función que convendría mantener en la OTTT es la responsabilidad sobre los servicios interurbanos de pasajeros de largo recorrido. Este es un sector que requiere poco control directo, ya que la experiencia de otros países ha mostrado que la competencia es la mejor forma de proteger al usuario de estos servicios y proveerle de opciones de buena calidad y a un costo razonable. No obstante, es conveniente que exista un organismo gubernamental que vele por la mantención de la competencia y que resuelva los problemas que inevitablemente surgen.

Parece claro que otras funciones actualmente encargadas a la OTTT se deberían traspasar a los Ayuntamientos, en particular las referentes a las tarifas y a las autorizaciones a operadores para trabajar en las diferentes rutas. Al respecto, es preocupante la filosofía que guía la actuación de la OTTT en el sentido de aplicar una reglamentación rígida y total, tanto de tarifas como de rutas y operadores. Es conveniente que haya un registro de rutas y un registro de los vehículos que ofrecen servicios sobre ellas.

(También es conveniente que los vehículos lleven letreros que indiquen su ruta.) No obstante, son los propios operadores los que están en mejor situación de evaluar las demandas no satisfechas y que merecen el establecimiento de nuevas rutas y variantes de las existentes, de modo que la estructura de rutas debe ser flexible. Es conveniente además que haya flexibilidad en el movimiento de operadores entre rutas, si bien no deberían cambiarse sin un aviso previo y debe perseguirse la mayor estabilidad posible. Es especialmente importante que haya competencia entre rutas en las arterias principales, aunque no existe razón para pretender que exista competencia en los puntos terminales de todas las variantes.

En cuanto a las tarifas, es de esperar que la experiencia en el pasado haya demostrado la futilidad de pretender ofrecer servicios de una calidad aceptable con tarifas que dejen pérdidas a los operadores. Si se mantiene un nivel de competencia adecuada entre los empresarios privados, las cooperativas y los carros de concho, debería ser posible adoptar una actitud flexible hacia las tarifas. En particular es conveniente fomentar la oferta de servicios de distintas calidades con tarifas diferenciadas, ya que las preferencias de los diversos grupos de usuarios no son iguales.

Como conclusión, no hay razón para ser pesimista en relación al transporte público de pasajeros en Santo Domingo. Es evidente que se han logrado avances significativos desde 1986. Existe una base para consolidar estos avances y pasar el problema del transporte urbano a un segundo plano entre los muchos problemas que enfrenta el país. Los desafíos que tiene el sector son institucionales y no físicos ni económicos. Son problemas que pueden resolverse a través de la descentralización, planes concertados y una mejor coordinación entre los organismos que tienen injerencia en el sector. Sería una gran lástima perder esta oportunidad.