CAPÍTULO III

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA OPERATIVO EN LA CIUDAD DE GUAYAQUIL

El objetivo de este capítulo es mostrar varios aspectos generales y particulares relacionados al mercado de servicio de transporte urbano de la ciudad de Guayaquil con el fin de dar una visión clara de su funcionamiento. En primer lugar presentamos el marco regulatorio y los organismos encargados de la planificación, ejecución y control de este mercado. Luego presentamos varios datos sobre la operación del sector transportista urbano en la ciudad de Guayaquil. Entre estos datos se encuentran la cantidad de vehículos según las diferentes categorías, recorridos y cooperativas, la edad del parque automotor y sus implicaciones de calidad, también revisaremos la evolución de las tarifas en los últimos seis años.

3.1. ASPECTOS ORGANIZACIONALES

3.1.1. Marco Legal

En nuestro país el sector transportista terrestre se encuentra regulado por varios cuerpos legales que norman la actividad del sector.

La Ley de Tránsito y Transporte Terrestre es el máximo cuerpo legal del sector transportista, entró en vigencia a partir del 2 de agosto de 1996 por medio del Registro Oficial número 1002. Este conjunto de normas y reglamentos rige el tránsito y el transporte terrestre en todas sus formas (vehículos a motor, de tracción humana, mecánica o animal, la circulación peatonal y la conducción de semovientes). Además controla y previene los accidentes, la contaminación ambiental y brinda los parámetros para juzgar las infracciones de tránsito (Art.1).

La Ley de Tránsito comprende tres partes. El libro primero hace referencia a los organismos y autoridades de tránsito, a las escuelas de capacitación para conductores profesionales y no profesionales, a la educación obligatoria en escuelas y colegios, a los requisitos para obtener la licencia de conducir y a la prevención de la contaminación y el ruido. El libro segundo se refiere a las infracciones de tránsito y las penas. El libro tercero norma la jurisdicción de los juicios de tránsito y el procedimiento para ellos.

Junto a la anterior existen otros cuerpos legales que están relacionados al sector transportista tales como La Ley de Impuestos a los vehículos (R.O. 83, 9 de diciembre de 1988) y La Ley de Exoneración a los Impuestos de la Importación (R.O. 941, 22 de mayo de 1992). De acuerdo a las referidas leyes el sector transportista tiene un tratamiento especial que los exonera de pagar tanto el impuesto anual a los vehículos como todos los aranceles a la importación de vehículos completos, chasises, partes y repuestos.

También tenemos la Ley de Cooperativas (R.O. 123 del 20 de septiembre de 1966) la cual tiene específicas referencias a lo que se considera una cooperativa de transporte. Una Cooperativa de Transporte es aquella que, por medio de automotores, embarcaciones, naves aéreas u otros medios de locomoción, hace el servicio de transporte de pasajeros o carga, por tierra, mar, río o aire (Art. 94). Según esta ley cada Cooperativa debe tener su propio estatuto, previamente aprobado por el Ministerio de Estado de Trabajo y Acción Social a fin de obtener personería jurídica (Art.7) y autorice su respectivo registro, el cual debe llevarse a cabo en la Dirección Nacional de Cooperativas (Art.8). El mismo estatuto estipula que los socios paguen una determinada cuota por su ingreso (Art.28); cabe expresar que el mínimo de socios para formar una cooperativa es de 11 personas (Art.5), las cuales deberán tener una ocupación compatible con la actividad fundamental a desarrollar por la cooperativa; es decir, que para las cooperativas de transporte urbano los miembros deben ser choferes profesionales (Art.14).

Además, todas las leyes poseen sus respectivos reglamentos que ayudan a la ejecución de las mismas.

3.1.2. Organismos de Control

De acuerdo a la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre los organismos encargados de la organización y control del tránsito en nuestro país son los siguientes:

1. Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre
2. Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre
3. Consejos Provinciales de Tránsito y Transporte Terrestre y la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas
4. Jefaturas Provinciales de Tránsito y Transporte Terrestre
5. Subjefaturas en sus jurisdicciones

De todos los anteriores el Consejo Nacional de Tránsito es la máxima autoridad y quien se encarga de los estudios técnicos para regular el uso de la actual flota vehicular, en lo que se refiere a las condiciones de oferta y demanda, a la fijación de tarifas y a las frecuencias de salida en los recorridos interprovinciales.

En general las Direcciones, Jefaturas y Subjefaturas de Tránsito tienen las mismas funciones dentro de sus jurisdicciones y quedan subordinadas a las disposiciones del Consejo Nacional.

Actualmente por reforma constitucional los municipios participan activamente en la regulación del tránsito y transporte terrestre urbano, pero han sido pocos municipios los que han firmado un convenio con el Consejo Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre para realizar esta transferencia de funciones. Los municipios a la vanguardia son los de Loja, Cuenca y Quito. Este último creó la, unidad de Planificación y Gestión del Transporte (UPGT) para encargarse de una forma técnica de la organización del transporte urbano en la capital. Entre las funciones que adoptarían los municipios, además de la planificación y organización del transporte urbano, se encuentra la fijación de tarifas dentro de su jurisdicción previo un análisis de costos.

Con respecto a la provincia del Guayas, el organismo encargado de la planificación, organización y control es la Comisión de Tránsito. Posee autonomía administrativa y al igual que las Direcciones, Jefaturas y Subjefaturas tiene la facultad de emitir todos los documentos legales necesarios para ejercer el libre tránsito en todo el país. Además, la Comisión de Tránsito, es quien otorga los permisos de operación a las cooperativas.

3.2. ASPECTOS OPERACIONALES

3.2.1 Las Cooperativas de Transporte

Para obtener un permiso de operación es necesario conformar una cooperativa con mínimo 11 socios y contar con una flota vehicular que cumpla con los parámetros técnicos en cuanto a potencia motriz, capacidad de pasajeros y otras, establecidas en la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre. Además es obligación de las cooperativas de transporte urbano conformar Federaciones de acuerdo al tipo de servicio de transporte que presten. De este modo en nuestra ciudad existe la Federación de Transportistas Livianos, FECOTRALIS[7], y la Federación de Transportistas Urbanos de Guayaquil, FETUG, conformadas por aquellas cooperativas cuyos vehículos responden a las características de microbuses y buses, respectivamente. Este tipo de organización les otorga gran poder político y de movilización especialmente cuando exigen se escuche sus peticiones de alza de tarifas con los famosos paros de transporte.

En Guayaquil existen 48 cooperativas de buses y 29 de microbuses. Según estudios realizados por la Corporación Financiera Nacional en el año 1999 no se ha logrado el objetivo principal en la recomendación de integrar cooperativas ya que estas no funcionan con un verdadero sentido empresarial sino sólo para cumplir un requisito legal. Al no aprovechar economías de escala los socios pierden la oportunidad de mejorar su situación a través de mejores condiciones de créditos, reducción de costos en una buena planificación técnica del tamaño de la flota, frecuencias y recorridos.

---

[7] Esta última se refiere a los microbuses, es decir las unidades de transportación pública urbana que tienen hasta 35 asientos y que sólo existen en la provincia del Guayas. A finales del año 1999 este sector tuvo el inconveniente de que algunas cooperativas habían comprado durante ese año unidades nuevas y hasta ese momento no había disposición alguna sobre el límite de asientos para transportación pública masiva urbana, luego salió la regulación en cuanto al límite de asientos y se iniciaron protestas por parte de este sector; en algunos casos las mismas cooperativas aumentaron los asientos en las unidades para así cumplir con la reglamentación pero disminuyeron la calidad ya que los espacios entre los asientos fueron más reducidos, en otros casos como con las llamadas furgorrutas la Comisión dio un plazo para que se retiren de circulación aunque algunas todavía siguen circulando. Con respecto a estos microbuses, cabe indicar, que en el último cambio de tarifas este sector no fue incluido pero asumió la tarifa de la categoría especial aunque sus costos son diferentes a los de un bus, ni la ciudadanía ni las autoridades se han manifestado al respecto.

3.2.2. Categorías del servicio de transporte urbano

En el Ecuador, a partir del año 1992 se hizo una diferenciación en la tarifa del pasaje para el transporte urbano, el parámetro diferenciador es la edad del vehículo que presta el servicio. Hasta el 15 de abril del 2000 existían tres modalidades para el servicio y tres tarifas. A partir de esa fecha las categorías de Ejecutivo y Selectivo se fusionaron en una, denominada Especial. La categoría Popular continuó en vigencia a pesar de los anuncios de que iba a desaparecer. También, a partir de esa fecha y escuchando al pedido de los transportistas urbanos el Ministro de Gobierno decidió extender la vida útil para la categoría Especial con el consecuente beneficio para los que pertenecen a ella y en especial para los que venían de la categoría Ejecutivo debido a que sus costos son menores. El 26 de diciembre del 2000 entraron en vigencia nuevas tarifas y se extendió la vida útil de los vehículos a 30 años lo que representa una disminución en la calidad del servicio.

En el siguiente cuadro se resumen las tres últimas políticas anotadas:

Cuadro 3.1 : Tiempo de permanencia en cada categoría y vida útil

CATEGORIAS	Tiempo de permanencia en cada modalidad	Vida Útil
Antes de abril del 2000		25 años
Selectivo	5 años	
Ejecutivo	8 años	
Popular	12 años	
Abril-Diciembre del 2000		24 años
Especial	9 años	
Popular	15 años	
Desde diciembre del 2000		30 años
Especial	12 años	
Popular	18 años	

3.2.3. Cantidad de vehículos y edad promedio por categoría

En nuestra ciudad circulan 2.780 buses y 750 microbuses de acuerdo al censo realizado entre enero y febrero de1999 por la Comisión de Tránsito del Guayas. Cabe indicar que estos datos no fueron entregados de manera consolidada tal como mostramos en este trabajo sino individualmente por cooperativa. Pudimos notar que los datos que manejaba la prensa en abril de este año eran muy diferentes de los que nosotras obtuvimos, lo que nos lleva a concluir que el poco control realizado por la Comisión de Tránsito ha permitido que muchos vehículos de la categoría Popular operen en la categoría Especial, como veremos a continuación :

Cuadro 3.2: Número de Buses por Categoría

CATEGORÍA	AÑO DE PROD.	EDAD	UNIDADES
ESPECIAL 1.511	1999	2	5
	1998	3	109
	1997	4	65
	1996	5	31
	1995	6	103
	1994	7	705
	1993	8	42
	1992	9	65
	1991	10	80
	1990	11	218
	1989	12	88
POPULAR 1.263	1988	13	38
	1987	14	42
	1986	15	137
	1985	16	142
	1984	17	29
	1983	18	42
	1982	19	162
	1981	20	76
	1980	21	54
	1979	22	52
	1978	23	67
	1977	24	45
	1976	25	58
	1975	26	148
	1974	27	75
	1973	28	35
	1972	29	26
	1971	30	22
	1970	31	9
	1969	32	1
	1968	33	1
	1967	34	1
	1958	43	1

* Los datos del censo a las cooperativas omitieron el año de producción en seis ocasiones, por esto el total es diferente al presentado con anterioridad.

Los vehículos que prestan el servicio de transportación urbana denominados microbuses, por su tamaño y capacidad de asientos, se encuentra dentro de la categoría Especial a pesar de que no todos cumplen con el parámetro de edad. Como muestra la Tabla 3:

Cuadro 3.3: Número de microbuses por categoría

	AÑO DE PRODUCCIÓN	EDAD	UNIDADES
ESPECIAL 733 unidades	1999	2	32
	1998	3	106
	1997	4	29
	1996	5	21
	1995	6	125
	1994	7	309
	1993	8	77
	1992	9	14
	1991	10	13
	1990	11	5
	1989	12	2
POPULAR 17 unidades	1987	14	2
	1985	16	1
	1983	18	1
	1982	19	7
	1981	20	4
	1980	21	1
	1977	24	1

La edad promedio para cada categoría son las siguientes:

Cuadro 3.4: Edad promedio por categorías

CATEGORIA	EDAD PROMEDIO
ESPECIAL	7,6 años
POPULAR	22 años

3.2.4. Grado de concentración del mercado

Un forma de identificar el grado de poder monopólico que tienen las cooperativas de transporte urbano sería observar el número de recorridos y unidades que posee cada una de ellas tal como se muestra en los Cuadros 5 y 6:

Cuadro 3.5 : Cooperativas de buses con mayor número de recorridos

COOPERATIVA	NÚMERO DE RECORRIDOS	
José Joaquín de Olmedo	12	7 cooperativas 15% 50 recorridos 42%
Cdlas. Unidas Guayaquil	7	
Ahorro y Crédito G-3	7	
Pascuales 1-2-3-4	7	
Gran Colombia	6	
Río Amazonas	6	
Hermano Miguel	5	

Cuadro 3.6 : Cooperativas de buses con mayor número de unidades

COOPERATIVA	NÚMERO DE UNIDADES	7 cooperativas 15% 957 unidades 34%
José Joaquín de Olmedo	256	
Ahorro y Crédito G-3	132	
Hermano Miguel	131	
Pascuales 1-2-3-4	129	
Gran Colombia	110	
Río Amazonas	103	
Cdlas. Unidas Guayaquil	96	

En cuanto a las cooperativas de microbuses, todas poseen un solo recorrido a excepción de la cooperativa Ases del Volante. Las cuatro cooperativas con mayor número de unidades son las siguientes :

Cuadro 3.8 : Cooperativas de microbuses con mayor número de unidades

COOPERATIVA	NÚMERO DE UNIDADES	4 cooperativas 14% 232 unidades 30%
Juan Pablo I	91	
Ases del Volante	52	
El Conquistador	51	
Estrella de Octubre	38	

3.3. ESTRUCTURA DE INGRESOS Y DE COSTOS

De acuerdo al Consejo Nacional de Tránsito la forma de calcular los ingresos y costos es la que se explica a continuación y según esta se establece la tarifa.

3.3.1. Variables consideradas para calcular ingresos

Para estimar el ingreso por unidad de transporte debe considerarse los siguientes conceptos:

El promedio de pasajeros por vuelta de la unidad

El número de vueltas diarias de cada unidad; que es de un promedio de 8 vueltas diarias

La tarifa correspondiente a la categoría del servicio

Adicionalmente hay que considerar que en algunas cooperativas que poseen líneas rentables y otras no tan rentables se produce rotación entre las diferentes líneas.

En cuanto a los costos, presentamos a continuación los costos divididos en costos fijos y variables, considerando los rubros correspondientes.

3.3.2. Variables consideradas para calcular costos

Los costos fijos comprenden los siguientes rubros:

Pago al conductor y a sus ayudantes.- Existen básicamente dos sistemas de pago. Uno es un sueldo fijo y el otro es un sueldo sobre el rendimiento. Este último se calcula como un porcentaje que va desde el 10% hasta el 15% sobre el rendimiento diario de la unidad. Ésta última forma de pago es un incentivo para que el conductor busque acaparar la mayor cantidad de pasajeros y conduzca a alta velocidad, consecuentemente se incrementa el riesgo de accidentes y problemas con los otros socios de la misma línea.

Gastos Generales.- Estos comprenden la matrícula[8], el costo de garaje y la limpieza de vehículo.

Administrativos.- Aquí se consideran los aportes a la cooperativa y la compra de tarjetas de control de tiempo de cada unidad.

Gastos de Depreciación de los vehículos.- Estos pueden ser de dos formas, una se deriva del desgaste físico como consecuencia de los viajes de los vehículos y la otra es la causada por factores tecnológicos y económicos que existen aún cuando el vehículo este parado. En general, la depreciación depende, además, de factores como tipo de vehículo, forma de mantenimiento, velocidad de viaje, estado de las vías en la

---

[8] Cabe indicar que en cuanto al costo de matrícula, la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre Art.90, indica que para las unidades que se dediquen al servicio público no tienen que matricularse anualmente, sino cada cuatro años.

ruta respectiva y de la circulación.

Gastos financieros

Los Costos Variables comprenden los siguientes rubros :

Combustible

Lubricantes.- Aceite de motor, filtro de aceite, lavado, engrasado, pulverizado, aceite, transmisión y caja de cambios

Neumáticos.- Llantas, tubo y defensa

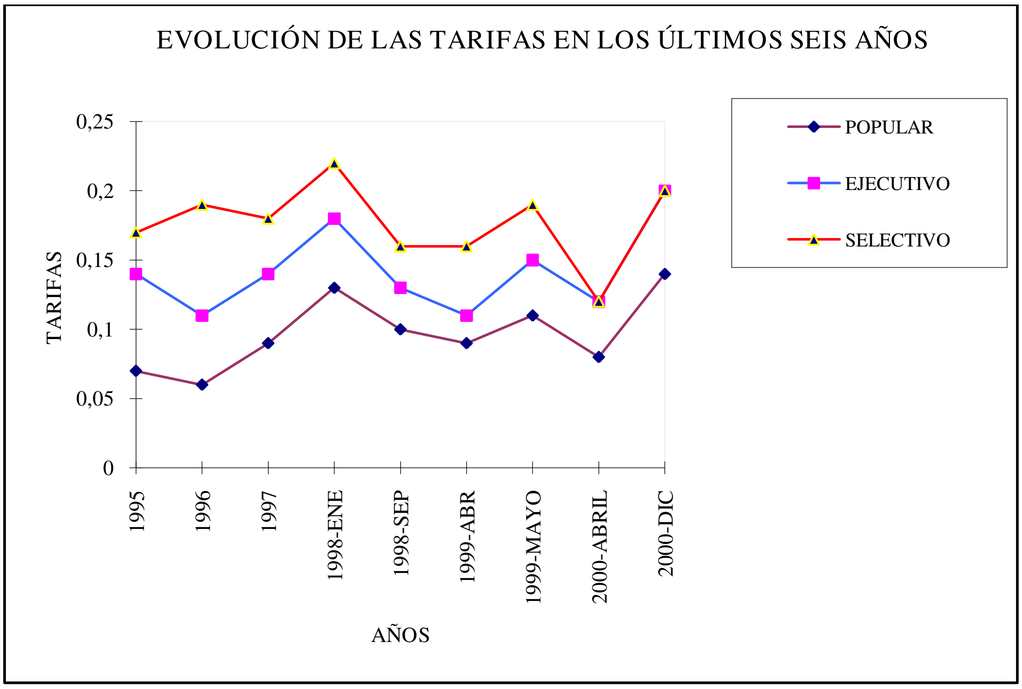
3.4. EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS EN LOS ÚLTIMOS SEIS AÑOS

El Consejo Nacional de Tránsito es el organismo encargado de fijar las tarifas. Para esto realizan un sondeo de los precios de los insumos necesarios para el mantenimiento de los vehículos con el fin de fijar los costos variables. Para calcular costos fijos este organismo obtiene la información de las cooperativas de transporte directamente. Este estudio se lo envía a la Subsecretaría de Gobierno para una revisión quien a su vez lo devuelve para la resolución definitiva. La naturaleza política de la fijación de tarifas hace que muchas veces se dejen de lado estudios técnicos. A continuación se presenta los cambios que se han encontrado en las tarifas en los últimos seis años:

Cuadro 3.9: Evolución de las tarifas en los últimos seis años

CATEGORÍA	AÑOS								
	1995	1996	1997	1998 ENE	1998 SEP	1999 ABR	1999 MAY	2000 ABR	2000 DIC
POPULAR	0.07	0.06	0.09	0.13	0.1	0.09	0.11	0.08	0.14
EJECUTIVO	0.14	0.11	0.14	0.18	0.13	0.11	0.15	0.12	0.2
SELECTIVO	0.17	0.19	0.18	0.22	0.16	0.16	0.19	0.12	0.2

Gráfico 1: Evolución de las tarifas en los últimos seis años



3.5 EVALUACIÓN DEL ENTE REGULADOR: LA COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL GUAYAS

La Comisión de Tránsito del Guayas como organismo regulador de la provincia, tiene características de autonomía administrativa, pero con sujeción política ya que el presidente de la misma es el Gobernador de la provincia, representante del poder ejecutivo.

Lo primero que cabe destacar es la poca continuidad de la presidencia de este organismo, ya que cambia según cambie el ejecutivo; a la vez es necesario señalar que el directorio ejecutivo de la Comisión es un nivel regulatorio más permanente; situación con la que se podría contar para darle continuidad a cualquier medida de mediano o largo plazo que se quiera implementar.

La Comisión de Tránsito del Guayas durante los últimos años ha sido blanco de numerosas quejas en diferentes órdenes, en el administrativo por la falta de logística y de orden y actualización de datos, en el operativo por la falta de dinero de la institución y de la consecuente falta de pago de sueldos al personal y sobretodo en el orden ético ya que han existido abundantes acusaciones de coimas y corrupción[9]

Carece de un departamento técnico que pueda realizar las investigaciones correspondientes para el funcionamiento de tránsito y transporte terrestre, por tal razón poco o nada ha podido realizar en cuanto a la modernización del funcionamiento de este sector y exclusivamente se ha relegado a controlar el tránsito de la provincia.

Para dar un ejemplo de lo anterior podemos mencionar los sistemas de matriculación, brevetación y revisión vehicular, los cuales no se realizan de manera eficiente (reportando pérdidas financieras para la institución) y representan un latente foco de corrupción.

Las continuas quejas de coimas que se presentan en los bandos oficiales medios, nos representan un claro ejemplo de lo que indicaba Posner cuando los reguladores actúan como seres racionales con incentivos para aceptar coimas y muchas veces imponerlas; como él mismo afirmaba en este caso los reguladores distorsionan más el objetivo de bienestar común del organismo regulador. Cabría señalar, entonces, que se deben manejar mejores sistemas de control a este respecto o cambiar los incentivos para que disminuya la corrupción y se beneficie el bien común. En este sentido también se presenta uno de los niveles de rent seeking indicados por James Buchanan (1980), el segundo nivel que es cuando existe una competencia de esfuerzos y recursos por parte de los oficiales del organismo

---

[9] En este sentido el actual presidente de este organismo Ing. Joaquín Amador ha firmado un convenio interinstitucional con la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) y la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil (MIMG), que abarca diferentes proyectos para modernizar la institución y cuya principal vía va a ser la concesión de servicios.

regulador para ubicarse en los puestos en los que pueden aprovecharse de los recursos (en forma de sobornos o lobbying) en el caso de los infractores de la ley o de los buscadores de renta (en el caso de que estos que quieran favorecerse con una ruta en particular, o con un permiso de operación, etc.)[10]; estos incentivos se agudizan como manifiesta Buchanan con los sueldos bajos de los oficiales o como en el caso de la Comisión con sueldo atrasados.

Es importante incorporar en el análisis de cualquier propuesta un estudio de los incentivos en cuanto a los reguladores para que se distorsione lo menos posible el objetivo del bien colectivo para el que fue creado el organismo regulador. Así algunos economistas indican que una licitación más que la discrecionalidad del regulador puede impedir este nivel de rent-seeking; mientras que, los más radicales indican que la mejor solución es que desaparezca la regulación y con ello los reguladores; ya que estos siempre serán agentes racionales que buscan su beneficio personal por encima del bien colectivo.

---

[10] Efectivamente durante el año 1998 y 1999 se registraron casos de corrupción en cuanto a asignaciones de rutas y permisos de operación, que reposan en los registros de asuntos Internos de la Comisión, y que fueron públicos a través de los diferentes periódicos de la ciudad; sin mencionar el escándalo de los chalecos revendidos por la Comisión en la que estuvo envuelta el ex-gobernador Verduga.