

Diagnóstico del Transporte Público de Pasajeros en El Salvador

Juan Carlos González y Mario Umaña

Setiembre, 1998

CEN 221

Documento en Proceso. Escrito por Juan Carlos González y Mario Umaña, estudiante de INCAE e investigador de CLACDS. Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles opciones de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es acrecentar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos de lo anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Setiembre, 1998.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. ORGANIZACIÓN DEL SECTOR	2
1.1 SISTEMA DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS	2
1.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS.....	4
1.3 PARQUE DE UNIDADES DE TRANSPORTE	6
1.3.1 <i>Autobuses</i>	6
1.3.2 <i>Microbuses y "pick ups"</i>	8
1.4 ASOCIACIONES, GREMIALES E INTERGREMIALES	8
2. MARCO LEGAL	10
2.1 LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL.....	10
2.2 REGLAMENTO GENERAL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL	10
2.3 REGLAMENTO GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE	10
3. INSTITUCIONES INVOLUCRADAS Y SUS FUNCIONES	12
3.1 VICEMINISTERIO DE TRANSPORTE Y DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE	12
4. ASPECTOS OPERATIVOS	13
4.1 ESQUEMA DEL SUBSIDIO DEL DIESEL	13
4.2 TARIFAS	14
4.3 RUTAS.....	15
5. FINANCIAMIENTO	16
6. CONCLUSIONES	18
6.1 REFERENTE A LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR	18
6.2 MARCO LEGAL.....	18
6.3 INSTITUCIONES INVOLUCRADAS	19
6.4 SUBSIDIO	19
6.5 TARIFAS	19
6.6 FINANCIAMIENTO	19

INTRODUCCIÓN

Este diagnóstico, realizado a solicitud del Comité de Competitividad de El Salvador, se refiere exclusivamente al Transporte Público de Pasajeros, enfatizándose en el transporte por autobús. Está orientado, principalmente, al análisis de la oferta; ya que a causa de limitaciones de tiempo y ausencia de registros y fuentes de información actualizadas, no se pudo analizar la demanda, siendo un tema obligatorio para otro estudio que complementa los hallazgos de éste.

Las principales fuentes de información fueron:

Reuniones y entrevistas con autoridades del Ministerio de Economía, del Viceministerio de Transporte y de la Dirección General de Transporte Terrestre y con el representante de la Alianza Intergremial del transporte; análisis de estudios, documentos, publicaciones y leyes varias.

Se desea dejar constancia que durante el transcurso de la elaboración del Diagnóstico, ocurrieron huelgas en el sector, retrasos al obtener información por parte de la Dirección General de Transporte Terrestre y la falta de congruencia de algunos datos obtenidos. Estos factores constituyeron una limitación al contenido y alcance del trabajo. Es importante resaltar la colaboración que se obtuvo por parte del Ministerio de Economía por medio de la Lic. Ana María Bonilla.

Este Informe de Diagnóstico cubre el análisis de la organización del sector, y evalúa al sistema del transporte público de pasajeros, las características de las empresas y del parque de las unidades de transporte público. Además, se realizó una identificación de las instituciones involucradas y del marco legal que regula al sector, e indica las normativas que generan conflicto. También, incluye el análisis del sistema de subsidio, la fijación de tarifas, el establecimiento de rutas y las líneas de financiamiento. Al final del documento se sintetizan las principales conclusiones obtenidas.

Es importante resaltar la complejidad analítica del transporte público de pasajeros, y la prevalencia de factores de alto contenido político, especialmente en la fijación de tarifas y en la elaboración del subsidio al diesel. El tema de la regulación económica y de las políticas sociales del Gobierno quedan fuera del alcance del presente esfuerzo.

En este momento existe una gran disposición por parte del Gobierno y de los empresarios de autobuses en buscar soluciones a los diversos problemas que presenta el sector, y es un momento propicio para la concertación de ideas que venga a solventar la problemática enfrentada.

1. ORGANIZACIÓN DEL SECTOR

1.1 Sistema del Transporte Público de Pasajeros

El Sistema de Transporte Público de Pasajeros, como se muestra en el Cuadro 1, se divide en dos categorías: El Transporte Unitario Público y el Transporte Colectivo Público, y es esta última el objeto principal de este trabajo.

Dentro de la categoría del Transporte Colectivo Público se enfatizará en el tipo de transporte por autobús, y se menciona de una manera amplia las características de los tipos de transporte por microbús y “pick ups”.

CUADRO 1

CLASIFICACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN EL SALVADOR

Naturaleza	Categoría	Tipo	Subtipo	Clase		
Transporte Público De Pasajeros	- Transporte Unitario Público de Pasajeros	- Mototaxi	- Ruletero	NO TIENE		
			- Estacionario	NO TIENE		
		- Taxi	- Ruletero	NO TIENE		
			- Estacionario	NO TIENE		
	- Transporte Colectivo Público de Pasajeros	- Microbuses	- Urbano	- Interurbano	NO TIENE	
				- Interdepartamental	NO TIENE	
				- Internacional	NO TIENE	
			- Autobús	- Urbano	- Ordinario	
					- Selecto	
				- Exclusivo		
				- Interurbano	- Ordinario	
		- Selecto				
		- Exclusivo				
		- Interdepartamental	- Ordinario			
			- Rápido			
			- Directo			
			- Exclusivo			
- Internacional	- De Lujo					
	- Ordinario					
	- Rápido					
		- Directo				
		- Exclusivo				
		- De Lujo				
		- De pasajeros con carga en “Pick-up”	NO TIENE	NO TIENE		

Fuente: Reglamento General de Transporte Terrestre.

Como se puede observar en el cuadro anterior, los autobuses se dividen en los subtipos de urbano, interurbano, interdepartamental e internacional, variando esta división, según el origen y destino, siendo el área interdepartamental con un 53% la que mayor cantidad de unidades tiene, siguiendo las urbanas con un 40%.

En los Cuadros 2 y 3 se puede visualizar la distribución geográfica del servicio autobuses interurbanos y la concentración de estos dentro del país, además se resumen las

características, totales y promedios, de las rutas autorizadas por la Dirección General de Transporte Terrestre (DGTT), para 1995. Se puede observar que San Salvador concentra la mayoría del servicio ofrecido a nivel nacional (58%).

CUADRO 2

RESUMEN CARACTERÍSTICAS DE OPERACIÓN
RUTAS AUTORIZADAS POR LA DGTT

ORIGEN DE LAS RUTAS	N.º DE RUTAS AUTORIZADAS	VIAJES BUS/ DÍA AUTORIZADOS	TOTAL BUSES ASIGNADOS RUTAS	DISTANCIA EN km	TIEMPO DE VIAJE PROMEDIO	VELOCIDAD Km/h	VIAJES POR DÍA AUTORIZADOS	VEH-Km POR DÍA
ZONA CENTRAL								
San Salvador	117	2,08	1 610	8 162	2h 12'	34,33	2 938	169 420
Cojutepeque	10	4	28	201	1h 00'	18,58	109	1 575
Chalatenango	6	1,75	10	110	1h 00'	18,83	22	273
San Vicente	6	3,67	15	193	1h 27'	21,2	46	997
Santa Tecla	6	3,6	30	76	0h 41'	18,92	136	1 572
Sensuntepeque	6	2,5	7	141	1h 21'	21,3	17	342
Zacatecoluca	10	1,9	49	358	1h 26'	26,78	97	3 262
Subtotal	161		1 749	9 241	1h 18'	22,64	3 365	177 441
ZONA OCCIDENTAL								
Ahuachapán	17	3,2	47	773	2h 03'	22,69	119	3 144
Santa Ana	42	2,17	315	1 528	1h 16'	30,79	633	20 644
Sonsonate	32	2,38	178	1 500	1h 33'	31,33	379	16 140
Subtotal	91		540	3 801	1h 37'	28,27	1 131	39 928
ZONA ORIENTAL								
La Unión	10	2,73	69	338	1h 03'	32,22	183	5 528
San Miguel	55	2,04	332	2 565	1h 58'	24,88	617	27 648
Usulután	15	2,75	66	459	1h 23'	20,63	195	4 390
Morazán	0	0	0					
Subtotal	80		467	3 362	1h 28'	25,91	995	37 566
Otros (*)	164		554	6 799	1h 39'	24,94	1 186	40 991
TOTAL	496		3 310	23 203	1h 30'	25,6	6 677	295 926
RUTAS SIN INFORMACIÓN	120		124					
RUTAS INTERNACIONALES	8		19					
TOTAL DEL PAÍS	624		3 453					

Fuente: "Estudio de Optimización del Sistema e Transporte de El Salvador". USAID/GOES. Junio, 1995.

Datos suministrados por la DGTT. (*) Incluye otras rutas con origen y destino en poblaciones secundarias.

CUADRO 3

CARACTERÍSTICAS DE LAS RUTAS AUTORIZADAS EN OPERACIÓN (PROMEDIOS)

ORIGEN DE LAS RUTAS	PROMEDIO VIAJES DÍA-BUS	TOTAL BUSES POR RUTA	DISTANCIA EN km	VIAJES POR RUTA Y POR DÍA	VEH-km POR RUTA-DÍA
ZONA CENTRAL					
San Salvador	2	14	70	25	1 448
Cojutepeque	4	3	20	11	158
Chalatenango	2	2	18	4	44
San Vicente	4	3	32	8	166
Santa Tecla	4	5	13	23	262
Sensuntepeque	3	1	24	3	57
Zacatecoluca	2	5	36	10	326
TOTAL	3	4,7	30,4	12	
ZONA OCCIDENTAL					
Ahuachapán	2	3	45	7	195
Santa Ana	2	8	36	15	292
Sonsonate	2	6	47	12	504
TOTAL	2	5,7	42,7	11,3	
ZONA ORIENTAL					
La Unión	3	7	34	18	553
San Miguel	2	6	47	11	503
Usulután	3	4	31	13	293
Morazán	0	0	0		
TOTAL	8	5,7	37,3	13,7	
PROMEDIO GLOBAL	2,57	5,37	36,8	12,3	

Fuente: "Estudio de Optimización del Sistema e Transporte de El Salvador". USAID/GOES. Junio, 1995. Datos suministrados por la DGTT.

La clasificación por clase de autobuses, se realiza según la cantidad de paradas en el recorrido, y comúnmente por el estado de la unidad. En el área urbana, el transporte ordinario es el único que recibe el subsidio en el combustible, por lo cual ofrece una tarifa menor. Estos autobuses se pueden reconocer por las franjas azules dominantes en su carrocería.

1.2 Características de las Empresas

Una de las características que presentan las empresas en el sector transporte público tipo autobuses es una estructura de pequeña propiedad, donde el 64,42% de los empresarios poseen sólo una unidad. Como se puede observar en el Cuadro 4, el 81,87% del total de unidades son manejados por empresarios con menos de cinco autobuses, lo que conlleva a un desaprovechamiento de economías de escala que se refleja en altos costos administrativos y en las compras de repuestos. Además, el tener pocas unidades es una desventaja a la hora de recurrir a un financiamiento, ya que algunas instituciones financieras piden que se tengan un mínimo de garantías para generar un préstamo.

CUADRO 4

NÚMERO DE BUSES POR EMPRESAS – 1998

NÚMERO DE BUSES POR EMPRESA	CANTIDAD DE EMPRESAS	PORCENTAJE	TOTAL DE BUSES	PORCENTAJE
1	2 370	64,42	2 370	35,25
2	714	19,41	1 428	21,24
3	300	8,15	900	13,39
4	129	3,51	516	7,68
5	58	1,58	290	4,31
6 a 10	89	2,42	666	9,91
11 o más	19	0,52	553	8,23
Total	3 679	100,00	6 723	100,00

Fuente: Dirección General de Transporte Terrestre.

Este alto porcentaje de empresarios con solo una unidad, donde la mayoría son los mismos conductores, no llevan una empresa organizada, ni una contabilidad formal, lo que influye en un mal manejo de sus ingresos y costos.

Es importante mencionar la existencia de cooperativas dentro del sector, las cuales son un porcentaje muy significativo dentro de éste. Estas cooperativas son agrupaciones de empresarios que, generalmente, poseen pocas unidades, entre 1 a 3, y circulan en una misma ruta. Como se puede observar en Cuadro 5, en 1994 el total de cooperativas ascendía a 62 con un total de 2 846 unidades distribuidas entre ellas.

CUADRO 5

COOPERATIVAS, SUS RUTAS Y UNIDADES AUTORIZADAS,
CLASIFICADAS POR ÁREA

Área	San Salvador	Otras zonas	Total país
URBANAS			
Cooperativas	46	9	55
Rutas con cooperativas	55	26	81
Unidades autorizadas de cooperativas	2 349	258	2 607
Promedios			
Unidades/cooperativa	51	29	
Unidades/ruta	43	10	
Rutas/cooperativa	1	3	
INTERURBANAS			
Cooperativas	5	2	7
Rutas con cooperativas	5	2	7
Unidades autorizadas de cooperativas	215	24	239
Promedios			
Unidades/cooperativa	43	12	
Unidades/ruta	43	12	
Rutas/cooperativa	1	1	
TOTAL			
Cooperativas	51	11	62
Rutas con cooperativas	60	28	88
Unidades autorizadas de cooperativas	2,564	282	2,846

Fuente: "Análisis de Subsidio al Diesel en El Salvador". Enero, 1995.

Datos obtenidos del informe de Número de Viajes Mensuales por Ruta. Octubre, 1994.

1.3 Parque de Unidades de Transporte

1.3.1 Autobuses

El parque de autobuses existente en El Salvador está constituido por 6 704 unidades, las cuales están formadas por diversas marcas. La edad de estas unidades varía desde 1 a 40 años, teniendo una edad promedio ponderada de 19,8 años. Como se observa en el Cuadro 6, el 75% de la flota muestra un alto grado de envejecimiento, pues su construcción oscila entre los años 1971 y 1985, por lo cual es necesario una renovación de la flota, ya que no solo la Ley lo requiere, sino que el público exige mejores y más modernas unidades.

CUADRO 6

EDAD DE LAS UNIDADES DEL TRANSPORTE PÚBLICO POR AUTOBÚS

AÑOS	CANTIDAD	PORCENTAJE	EDAD	PONDERADO
< 1965	189	2,82	35	0,99
1966 – 1970	556	8,29	30	2,49
1971 – 1975	1 762	26,28	25	6,57
1976 – 1980	2 109	31,46	20	6,29
1981 – 1985	1 169	17,44	15	2,62
1986 – 1990	381	5,68	10	0,57
1991 – 1995	430	6,41	5	0,32
1996 – 1998	108	1,61	1	0,02
TOTAL	6 704	100,00		19,86

Fuente: Alianza Intergremial del Transporte.

Un aspecto relevante es que contrariamente a lo que se podría pensar, el rendimiento en consumo de diesel es muy parecido entre unidades cuya edad varían en casi 20 años, aun cuando las tecnologías de dichas unidades muestran grandes diferencias. En el Cuadro 7, se muestra el rendimiento promedio total del país, por sector y edad de la unidad, siendo el rendimiento del país, 8,74 km/gal, menor que el de otros países como, por ejemplo, el caso de Chile, cuyo rendimiento es de 11,4 km/gal.

CUADRO 7

NÚMERO DE BUSES Y RENDIMIENTO PROMEDIO CLASIFICADOS POR TIPO DE RUTA Y AÑO DEL BUS

Año del bus	Buses total país	Rendimiento promedio total país	Buses urbanos	Rendimiento promedio urbano	Buses interub.	Rendimiento promedio interurb
	Número	km/gal	Número	km/gal	Número	Km/gal
TOTAL	3 935	8,74	2548	8,12	1387	9,89
Del 59 y menos	32	7,46	32	7,48		
Del 60 al 64	104	8,52	65	7,18	39	10,75
Del 65 al 69	338	8,25	279	8,18	59	8,56
Del 70 al 74	1 066	8,09	708	7,6	358	9,05
Del 75 al 79	1 906	9,09	1177	8,46	729	10,12
Del 80 al 84	469	9,29	267	5,13	202	10,76
Del 85 al 89	20	9,44	20	9,44		

Fuente: "Resultados de la encuesta de buses del transporte colectivo de pasajeros en San Salvador".

CEL, 1989.

1.3.2 Microbuses y “pick ups”

Este servicio se originó a causa del conflicto armado que vivió el país en la década de los años 80, en donde el sabotaje y atentados que sufrían los autobuses forzaron la creación de sistemas alternos para poder cumplir con la necesidad de transporte de la población. Estos microbuses y “pick-ups” en un inicio actuaban sin regulación ni permisos oficiales. Actualmente, este sistema ya se encuentra regulado, aunque todavía existen microbuses y “pick ups” que circulan sin permiso, lo que ha causado descontento dentro de los empresarios de autobuses, porque éstos les roban los clientes. Estos vehículos, además incrementan el problema vehicular al aumentar el número de unidades en circulación y ofrecen una competencia al sistema formal, lo que incrementa la circulación de autobuses casi vacíos.

La capacidad de los microbuses varía entre los 12 y 30 asientos. Actualmente, existen 3 369 unidades, lo que significa una oferta de casi 50 535 asientos. Su edad promedio ponderado es de nueve años.

Con referente a los “pick ups”, el Reglamento de Transporte Terrestre indica que a éstos se le asignarán rutas cuando el servicio no pueda ser prestado por autobuses o microbuses, por la inaccesibilidad del lugar y, además, cuando el servicio sea solamente para transportar pasajeros con carga. El problema surge cuando los empresarios de autobuses, para no desaprovechar sus unidades viejas, las mandan a las rutas donde circulan los “pick ups” y alegan el derecho de la ruta. Durante el período de este estudio existieron problemas entre transportistas por este motivo. Actualmente, están en circulación 660 “pick ups”.

1.4 Asociaciones, Gremiales e Intergremiales

Existen dos asociaciones donde la mayoría de empresarios autobuses están afiliados: la Asociación de Autobuses de El Salvador (AEAS), fundada en 1977, con cobertura nacional y la Asociación de Empresarios de Transporte Público de Pasajeros (ATP), fundada en 1992, con cobertura principalmente del centro y oriente del país.

Estas dos organizaciones generalmente actúan por separado en sus negociaciones y planteamientos con el Gobierno de El Salvador (GOES), aunque actualmente están cooperando en la creación de un cluster del sistema de transporte, formando ambas partes de la Alianza Intergremial del Transporte (AIT).

La AIT es una intergremial formada por asociaciones representativas del sector transporte, que abarca a los “pick ups”, taxis, microbuses y autobuses, teniendo como misión ofrecer al cliente un excelente servicio de transporte, modernizando a todo el sector, defendiendo los intereses de los agremiados y manteniéndolos unidos en forma sólida.

Dentro de los objetivos que busca la AIT, está el convertir a los motoristas en conductores profesionales, para lo cual ya se creó una escuela de conductores; el crear empresarios de transporte que dirijan mejor sus empresas, brindándoles cursos de gerencia y, principalmente, la formación del “cluster” de transporte.

Dentro de las acciones que han tomado las asociaciones y la intergremial, podemos mencionar la propuesta de reforma del Reglamento General de Transporte Terrestre, la propuesta del incremento de la cantidad subsidiada, eximir del IVA a los insumos y establecer horarios de trabajos escalonados.

2. MARCO LEGAL

El marco legal que regula la operación de los servicios de transporte público se basa en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial y el Reglamento General de Transporte Terrestre.

2.1 Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

Esta Ley se emitió el 19 de octubre, 1995, publicada en el Diario Oficial N.º 212 Tomo 329, del 6 de noviembre de ese mismo año, y entró en vigencia el 1.º de enero, 1996. Según el artículo número uno, la Ley tiene como objeto establecer el marco legal en materia de régimen administrativo de transporte, tránsito y su seguridad vial; transporte terrestre; registro público de vehículos automotores ya sea de transporte individual o colectivo; seguros y fianzas; tránsito y circulación vehicular.

Esta Ley, además, regula todas las normas del transporte y circulación de los vehículos que presten el servicio de Transporte, así como la autorización y establecimiento de rutas, frecuencias y fluidez de la circulación vehicular del servicio colectivo de pasajeros, y la concesión de líneas.

Dentro de esta Ley, el artículo 34 es el que mayor controversia ha originado en el sector, ya que, según éste, "...los vehículos dedicados al servicio del transporte público de pasajeros, no deberán exceder de los quince años de haber sido fabricados. Los que a la fecha de la vigencia de esta Ley no cumplan con este requisito, tendrán un periodo de gracia de cinco años para su sustitución". El problema de aplicación de este artículo es grande, ya que implica invertir en la renovación del 75% de la flota (unos 5 028 autobuses nuevos). El alto costo de renovación de estos vehículos es uno de los alegatos en contra por parte de los transportistas.

2.2 Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial

El Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial tiene como finalidad, según lo establece el art. 2, "...desarrollar las prevenciones a fin de establecer la aplicación de sanciones de orden gubernativo y económico a quienes infrinjan las disposiciones del presente reglamento, estableciendo las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas, normalizando el tránsito y estableciendo el orden de la circulación."

2.3 Reglamento General de Transporte Terrestre

Según el artículo 1, su objeto es regular los servicios de transporte terrestre de pasajeros, turismo, carga y servicios auxiliares.

Este Reglamento, relativamente nuevo (entró en vigencia en marzo de 1998), pretende modernizar el transporte terrestre, con una serie de normas que regulan a las autoridades relacionadas; el registro, control, regulación y supervisión en el servicio de transporte; las concesiones de rutas de transporte público y permisos de operación; los requisitos establecidos en el servicio de transporte, documentación legal, trámites y procedimientos operacionales; profesionalización de la conducción; prohibiciones, infracciones y sanciones para los concesionarios y las terminales.

Dentro de este Reglamento existen aspectos que, a causa de su carácter novedoso, entran en choque con las opiniones de los empresarios del transporte público. Como se muestra en el Cuadro 8, existen ciertas normativas que tienen un efecto económico en el sector, lo que para los empresarios vendría a agravar su situación económica. Ante tal situación, los empresarios han elaborado una propuesta de reforma del Reglamento, la cual actualmente está en manos del Viceministerio de Transporte.

CUADRO 8

**ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRES
QUE TIENEN EFECTO ECONÓMICO EN EL SECTOR**

Título	Capítulo	Artículos	Concepto
VI	II	54	Quince años de fecha de fabricación
		56	Tipo de transporte por microbuses y autobuses
		57	Características básicas de las unidades
	III	58	Número de pasajero sentados y de pie
IX	II	82	Fianza del conductor
	V	87	Cambio de servicio por sustitución
	VI	91	Reincorporación al servicio
	VII	93	Inspección técnica
		95	Suspensión temporal
		96	Sustitución de unidades
	IX	107	Certificación del seguro obligatorio
	XI	119	Clase de servicio ordinario
		120	Incorporación al servicio ordinario
		123	De las terminales
X	I	132/143	Capacitación de conductores
XII	I	160/166	Administración de terminales

Fuente: AIT.

3. INSTITUCIONES INVOLUCRADAS Y SUS FUNCIONES

3.1 Viceministerio de Transporte y Dirección General de Transporte Terrestre

Según la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, el Viceministerio de Transporte, adscrito al Ministerio de Obras Públicas, es el ente rector, coordinador y normativo de las políticas de transporte. Además, es responsable de ejecutar los programas, funciones o actividades de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, ejerciendo control sobre los vehículos automotores que ocasionen contaminación ambiental. También le corresponde establecer lo relativo a la circulación de vehículos automotores en general, la señalización y la seguridad vial.

La Dirección General de Transporte Terrestre es la dependencia del Viceministerio de Transporte responsable de velar por la aplicación de la normativa relacionada con el transporte terrestre. Dentro de sus atribuciones especiales están las siguientes:

- Participar en la definición de las políticas, tarifas y regulación del transporte público de personas.
- Proponer y oficializar la creación de rutas y tarifas.
- Autorizar las concesiones del servicio de transporte público de pasajeros.
- Ejecutar el desarrollo de la normativa general para el funcionamiento, control y condiciones de seguridad de todos los vehículos destinados al transporte público de pasajeros.
- Aplicar sanciones.
- La regulación y control de las metas, paradas y puntos de retorno del transporte colectivo de pasajeros, que se establezcan.
- Llevar las estadísticas del movimiento de transporte colectivo público de pasajeros.

La prioridad de estas dos instituciones del GOES actualmente es el cumplimiento del Reglamento General de Transporte Terrestre. Sin embargo, es importante mencionar varias de las acciones que están impulsando para el desarrollo del sector transporte, tales como el fomento de la venta de publicidad en las unidades de transporte colectivo, el impulso del sistema de caja única por rutas (dicha política tiene como objetivo evitar la disputa por pasajeros, aunque existe controversia, porque podría fomentar a los “free-riders”), el fomento de cooperativas y sociedades, y el proceso de concesionar las terminales a ruta organizadas.

Dentro de los planes que tienen, se pudo constatar que a corto plazo la estrategia de fijar las tarifas, el subsidio y el control de permisos de operación se mantendría, aunque no se descarta que a largo plazo se podría eliminar el subsidio y la fijación de tarifas. En vísperas de un año electoral no se prevé ninguna de estas acciones en el corto plazo.

4. ASPECTOS OPERATIVOS

4.1 Esquema del Subsidio del Diesel

Desde 1974, el GOES estableció un subsidio al pasaje de los autobuses de transporte colectivo mediante la fijación de precios preferencial para la compra del combustible (diesel) para dichas unidades. El diesel es asignado mensualmente, según el número de asientos que posea el autobús. Existen cinco categorías para la asignación de la cuota, como se puede apreciar en el Cuadro 9, que varían desde 300 galones mensuales por unidad hasta 690 galones.

CUADRO 9

ASIGNACIÓN DE CUOTA DE DIESEL POR CATEGORÍAS

Categoría	Cuota de galones mensuales por categoría	Número de asientos de autobús	Cantidad de autobuses por categoría
A	300	< 17	19
B	450	18 a 35	528
C	690	36 en adelante	3 466
D	400		1 868
E	500		619

Fuente: Dirección General de Transporte Terrestre.

El subsidio se enmarca legalmente por el acuerdo ejecutivo 862 en el cual se establece que se puede agregar un factor especial a los precios de las gasolinas especial y regular y al diesel para la venta al público, con el objeto de subsidiar el combustible para el transporte de pasajeros. Además del acuerdo 862 está el Decreto Ejecutivo 762, modificado por el Decreto 399 y complementado por el Decreto Ejecutivo 847, en donde se crea el Fondo de Estabilización y Fomento Económico, y la Cuenta de Estabilización Económica, todo esto para financiar el subsidio.

En resumen, los fondos para financiar el subsidio provienen de “impuestos” asignados a la gasolina y otros combustibles. Estos impuestos son tres:

- Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE), que es un recargo de 1 3921 colones a cada galón de gasolina de cualquier octanaje.
- Margen Especial de Financiamiento (MEF), que es un recargo impositivo adicional que se aplica a las gasolinas, diesel, “fuel oil” y gas.
- Margen de Financiamiento de Subsidios (MFS), que es un recargo que no tiene un valor fijo, y que se calcula todas las semanas, dependiendo del precio internacional del diesel y la gasolina, además del volumen de venta de los subsidiados.

Actualmente, el volumen máximo subsidiado es de 3,6 millones de galones de diésel al mes, y el precio al cual lo adquieren los beneficiados es de 1,92 colones por galón, incluyendo el IVA, a diferencia de 8,45 colones del diésel no subsidiado. La diferencia proviene de los impuestos arriba mencionados. Cabe mencionar que, actualmente, existe una propuesta por parte de AEAS de incrementar el volumen de la cantidad de combustible subsidiado por categoría.

El sistema bajo el cual funciona el subsidio es por medio de una “tarjeta”, la cual se entrega mensualmente a cada autobús que tiene derecho al subsidio. Esta tarjeta le permite al empresario retirar el diesel en la estación de servicio seleccionada. Estos autobuses tienen rutas, frecuencias y tarifas establecidas por el estado. Las unidades deben de operar con un mínimo de 16 días al mes, y para fiscalizar el número de horas y días trabajados existen delegados (actualmente existen 767 activos) nombrados por la Dirección General de Transporte Terrestre y “pagados” por los empresarios de autobuses.

Este sistema de subsidio se presta para muchas irregularidades, desde el agregar asientos en unidades para obtener mayor cantidad de diesel, convenios de los transportistas con los delegados para establecer cantidad de recorridos, venta ilegal del diesel subsidiado y otras anomalías que vienen a contribuir a los problemas del sector.

4.2 Tarifas

En el Acuerdo 634, de fecha 31 de agosto, 1992, se regula y fija las tarifas del Transporte Público para las diferentes rutas urbanas e interurbanas. La fijación de tarifas es un instrumento que el GOES utiliza en su estrategia entorno al transporte público de pasajeros.

Según la Dirección General de Transporte Terrestre existen varios métodos para la fijación de tarifas. El más sencillo es el que, según las características de la ruta, toma como base el Tarifario Oficial de todas las rutas a nivel nacional, para establecer la tarifa de acuerdo con la ruta en estudio.

De acuerdo con la Ley, y como se puede observar en el Cuadro es 1 supra, existe una diversa clasificación del transporte público colectivo de autobuses, existiendo para cada subtipo tres clases de servicios: el ordinario, el selecto y el exclusivo. Estos últimos son los que deberían ser los más cómodos y estar en mejores condiciones. La tarifa del sistema selecto o preferencial es de 1,50 colones por pasajero, y es casi un 100% más alta que la del servicio ordinario (subsidiado). Este servicio debe adquirir el diesel a un precio 340% más alto de lo que lo obtiene el servicio subsidiado. Actualmente, ya no se puede distinguir cual unidad del servicio es el ordinario o cual es especial y la gran mayoría cobra 1,50 colones por pasajero, aumentando a dos colones después de las seis de la tarde.

Los servicios interurbano e interdepartamental tienen un sistema de tarifas un poco más complicado, el cual varía según la distancia recorrida, el día de la semana, la hora del día y el tipo de servicio. Las tarifas fijadas en el decreto 634 tienen un valor de lunes a viernes y un recargo el sábado y domingo. Cuando hay tarifas diferenciales por tipo de servicio en una misma ruta, el servicio ordinario es el de menor valor.

4.3 Rutas

Una ruta es la designación que se da al espacio que une dos puntos geográficos dados y susceptibles a ser descrito por un itinerario.

Según la (DGTT), el procedimiento que se realiza para la creación de una ruta, una vez recibida la solicitud (que puede ser presentada por una persona natural o jurídica), es el siguiente:

- Revisión de los antecedentes del transportista y del servicio de la zona.
- Descripción de la ruta solicitada, analizando las vías de acceso, topografía, distancias totales y parciales, tiempos de recorrido parciales y totales, inspecciones de la unidad de ingeniería de tránsito.
- Análisis de las condiciones geográficas.
- Análisis de la estructura socioeconómica de la zona, tales como la población, explotación económica, infraestructura.
- Análisis de la oferta y demanda.
- Evaluación de la incidencia económica en el servicio existente, especificando fuga de demanda hacia la nueva ruta en términos porcentuales y los efectos en los ingresos por empresas.
- Cálculo de la tarifa
- Elaborar las condiciones mínimas del servicio de la ruta.

Una vez establecida la ruta se debe obtener el permiso de operación, el cual es un documento en que se comprueba la autorización de que un vehículo determinado puede transportar pasajeros en dicha ruta por un periodo de 15 años. Dicho permiso pasa por una serie de etapas para que el solicitante pueda iniciar la explotación de la ruta establecida.

Aunque el procedimiento existe, e indica explícitamente los pasos por seguir y estudios por elaborar, algunos de éstos son omitidos o no elaborados debidamente, lo cual se refleja en rutas con autobuses vacíos, o saturación en otras.

El sistema de rutas de transporte público se encuentra ordenado sobre la base de una numeración secuencial y consecutiva, donde las rutas del 1 al 99 corresponden a las urbanas y del 100 en adelante para las interurbanas e interdepartamentales, existiendo actualmente alrededor de 730 rutas autorizadas.

Es importante mencionar que casi todas las rutas del gran San Salvador atraviesan en forma diagonal la ciudad y casi todas ellas pasan por el centro histórico de la ciudad. En una falsa creencia de ofrecer un mejor servicio y captar una cantidad mayor de usuarios, las paradas de los autobuses se ubican a cortas distancias, no solo aumentando el costo a los empresarios, sino que también hace más difícil la circulación vehicular, a causa de lo angosto de las calles, causando congestionamientos por el aumento en el tráfico.

5. FINANCIAMIENTO

Existen líneas de financiamiento a las que los transportistas pueden acceder para la mejora de los servicios de transporte. Dentro de las que más se utilizan están los fondos del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).

Los fondos del BMI se canalizan por medio de las diversas instituciones financieras del país, las que funcionan como intermediarias. Dichas instituciones son las encargadas de otorgar el préstamo y correr con el riesgo. El BMI establece ciertos parámetros, dejando luego en libertad a las instituciones de establecer sus políticas crediticias.

Dentro de estos parámetros podemos mencionar:

- Son sujetos de crédito las personas naturales o jurídicas, autorizadas para prestar el servicio de transporte colectivo de pasajeros, ya sea en autobuses, microbuses y taxis.
- El destino de los fondos es para la compra de autobuses nuevos y usados, compra de microbuses y taxis nuevos, motores nuevos y reconstruidos, compra de repuestos, materiales y servicios de reparación. Además, para la construcción de edificaciones e instalaciones para funcionamiento de terminales de autobuses. En ningún caso se podrá financiar la adquisición de los terrenos.
- El plazo y periodo de gracia varían según el destino, dichos plazos son los siguientes:

Concepto	Plazo	Periodo de Gracia
Compra de autobuses nuevos	8 años	3 meses
Compra de autobuses usados y microbuses nuevos	5 años	3 meses
Compra de taxis nuevos	7 años	3 meses
Compra de repuestos, materiales y servicios de reparación	2 años	3 meses
Compra de motores nuevos y/o reconstruidos y su instalación	3 años	3 meses
Construcción de edificaciones e instalaciones para funcionamiento de terminales de autobuses.	15 años	2 meses

Es importante resaltar que los plazos son máximos y que queda en libertad de las instituciones financieras su establecimiento.

- Con referencia a los montos del financiamiento, en el caso del transporte colectivo de pasajeros es de hasta el 90% del valor de adquisición y hasta el 100% del valor de los repuestos y servicios de reparación, sin que el monto del crédito exceda del 75% del valor de mercado de la unidad después de reparada.

- La tasa de interés establecida por el BMI actualmente es del 11,25% para las instituciones financieras que canalizan dichos préstamos, las que prestan entre un rango de 5 a 7 puntos porcentuales arriba.
- Las instituciones intermediarias exigirán a los prestatarios las garantías que a su juicio consideren necesarias, pero en el caso del sector transporte podrán optar por el mecanismo de garantía complementaria, establecido en el “Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios” (FOGAPE)

Las instituciones financieras que actualmente trabajan con el sector transporte son las siguientes: Banco Salvadoreño, Banco de Comercio, Banco Agrícola Comercial, Banco Cuscatlán, Credomatic y Unibanco. Algunas instituciones bancarias no participan a causa de lo riesgoso del sector.

6. CONCLUSIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones que se obtuvieron del estudio anterior:

6.1 Referente a la Organización del sector

Actualmente, existen tres tipos de Transporte Colectivo Público de Pasajeros Autobuses, Microbuses y “pick ups”. Muchos de estos circulan en las mismas rutas, lo que genera una competencia por acaparar mayor clientela. Contrario a lo que se puede pensar, esta competencia no estimula la mejora del servicio, sino que contribuye a un mayor peligro y a un aumento significativo en la congestión vial dentro del casco urbano de San Salvador.

Es un sector que se caracteriza por mantener una estructura de pequeña propiedad, donde la mayoría de los empresarios son transportistas individuales. Esta característica no le permite al empresario el poder aprovechar economías de escala en sus costos de repuestos y mantenimiento, además le restringe oportunidades de financiamiento. Por otra parte, esta estructura no le favorece al GOES; ya que dificulta las labores de control.

La mayoría de los empresarios manejan de forma muy sencilla sus empresas, sin preocuparse por llevar una contabilidad formal, lo que les impide conocer la realidad de sus costos de operación, dificultando la mejor utilización de sus recursos y reduciendo su capacidad para reinvertir en la mejora de la flota.

Existe una voluntad por parte de los transportistas para cambiar la imagen del sector. La creación de la Alianza Intergremial del Transporte (AIT), que reúne a todos los tipos de transporte público de pasajeros, es un esfuerzo orientado a la mejora de su servicio. Esta alianza, bajo la orientación de la Escuela de Tecnología y Ciencias Empresariales (ETCE), ha elaborado un plan estratégico que se enfoca en la creación de un “cluster” del sector y en la mejora del servicio.

La elevada edad de la flota de autobuses (aproximadamente 20 años), sumado al mal estado en que se encuentran gran parte de las unidades, lleva a una percepción negativa del sector por parte de los usuarios, quienes exigen unidades mejores. El tema de la renovación de la flota es de gran relevancia por sus alcances económicos.

6.2 Marco Legal

Existe un marco legal definido, que contribuye al ordenamiento del sector. Este está conformado por la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial y el Reglamento General de Transporte Terrestre. El problema se da con la aplicación de la normativa y la tendencia de los gobiernos por ceder a presiones coyunturales.

A causa de lo reciente de su creación y a su carácter modernizador, existen ciertas normativas que generan oposición en el sector, al grado de que se ha presentado una propuesta de reforma al Reglamento General de Transporte Terrestre.

6.3 Instituciones Involucradas

El GOES cuenta una estructura organizada teniendo al Viceministerio de Transporte, como el ente rector coordinador y normativo de las políticas de transporte. El Viceministerio delega en la Dirección General de Transporte Terrestre el velar por la aplicación de la normativa relacionada con el transporte terrestre.

6.4 Subsidio

El sistema actual de asignación del diesel subsidiado se basa en cantidad de asientos por autobús subsidiado. A causa de su forma de operación, este sistema se presta para muchas irregularidades, desde el incremento de asientos para obtener mayor cantidad de combustible hasta la venta ilegal del diesel subsidiado. Es conveniente estudiar otras formas de mantener tarifas estables, si es que este fuera un elemento de la política pública.

Los fondos para financiar el subsidio provienen de impuestos asignados a la gasolina y a otros combustibles. Esto puede perjudicar la viabilidad de la constitución del Fondo de Mantenimiento Vial que el Poder Ejecutivo impulsará en los próximos meses.

Requiere de gran cantidad de recurso humano para su control y administración, como se ve reflejado en alto número de delegados existente.

6.5 Tarifas

La fijación de tarifas es un instrumento utilizado por el GOES, para generar un beneficio social al pueblo salvadoreño. Además de ser un tema altamente político, este es un tema controversial en el sector, ya que los transportistas afirman que con la tarifa actual no alcanzan a generar utilidades. Es preciso recordar que el tema de transporte público está enmarcado dentro del concepto de economías de escala. La pequeña propiedad y la falta de organización son barreras a la eficiencia y a los costos bajos. En principio, las tarifas de los servicios públicos deben estar sobre los costos. Para ello, es imprescindible establecer un sistema de regulación económica (y no sólo técnica) que esté en manos de una agencia neutral de naturaleza técnica.

6.6 Financiamiento

Actualmente, existen líneas de financiamiento específicas para el sector transporte provenientes del BMI. Estos fondos están disponible para cubrir las necesidades de inversión en el sector.

Las instituciones financieras del sistema son las encargadas de la canalización de los fondos y corren con el riesgo.

El GOES, a través del FOGAPE, a título de estímulo, participa en el riesgo del financiamiento.

Es preciso observar las causas de la falta de inversión que presenta el sector y si los sistemas de financiamiento descritos representan una verdadera solución.