

EL CAOS INSTITUCIONAL EN EL TRANSPORTE URBANO EN QUITO¹

*Econ. Genoveva Méndez de Herrera**

1. INTRODUCCION

Existen algunos organismos encargados de la planificación, ejecución y control de las actividades relacionadas con el tránsito y transporte terrestres, produciéndose consiguientemente, derroche y duplicidad de esfuerzos al no existir la definición y coordinación necesarias para llevar a cabo los planes y programas que cada una de las instituciones proponen.

Hay notable incongruencia entre los diferentes cuerpos legales, otorgando en muchos casos atribuciones similares a algunos organismos que de alguna manera tienen relación entre sí. Existen,

1/ Este es uno de los ocho capítulos del Proyecto "El Transporte Urbano en Quito: Análisis de su Problemática y Alternativas de Mejoramiento", financiado por el CONUEP.

*/ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas - Universidad Central
Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas

por otra parte, algunas leyes, reglamentos y normas que regulan la actividad del tránsito y transporte terrestres (ley de Tránsito, de Caminos, de Régimen Municipal, de Régimen Provincial, de Cooperativas, Reglamento de señalamiento turístico, etc.). Estos cuerpos jurídicos establecen funciones de carácter legal sin una delimitación específica, o de ámbito de acción y de responsabilidad plenamente determinados para cada entidad relacionada con el sector.

Entre los organismos que se vinculan con el sector de referencia y que tienen plena participación a nivel nacional, provincial y cantonal, se encuentran los siguientes: Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Ministerio de Finanzas (MF), Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres (CNT), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOP), Dirección Nacional de Tránsito (DNT), Dirección Nacional de Turismo (DITURIS), Dirección Nacional de Cooperativas, Superintendencia de Compañías, Consejos Provinciales de Tránsito, Comisión de Tránsito del Guayas (CTG) y Unidades Ejecutoras de Transporte (UE) eliminadas por el gobierno anterior al finalizar su mandato.

Con tales antecedentes, el objetivo principal del presente trabajo es el de analizar a los Organismos que se relacionan con el sector tránsito y transportes terrestres a nivel nacional, así como a nivel provincial y cantonal.

El conocimiento de las leyes y reglamentos de estos organismos encargados de la planificación, ejecución y control de las actividades que rigen el sector transporte, nos permite determinar la forma cómo se encuentra estructurado jurídicamente este importante sector de la economía.

2. ORGANISMOS QUE INTERVIENEN A NIVEL NACIONAL

2.1 Consejo Nacional de Desarrollo¹

Elabora el Plan Nacional de Desarrollo y establece las políticas generales que deberán ejecutar los diferentes organismos vinculados con el sector, sin determinar en forma específica o detallada lo que corresponde realizar a cada entidad.

2.2 Ministerio de Finanzas

Tiene relación con las asignaciones presupuestarias que proporciona a los diferentes organismos que precisan ejecutar programas concernientes con el tránsito y transporte, dotando recursos para el cumplimiento de los proyectos y determinando prioridades.

Es el organismo encargado de recaudar los impuestos por concepto de importación de vehículos, repuestos, accesorios y matrículas. Mediante acuerdos interministeriales, concede, conjuntamente con el Ministerio de Gobierno, los cupos para la importación de vehículos destinados a las organizaciones de transporte, con exoneración de derechos arancelarios.

2.3 Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres (CNT)

Como prescribe la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre,² expedida el 2 de abril de 1981, y, publicada en el Registro Oficial No. 417 del 10 de abril del mismo año, funciona adscrito al Ministerio de Gobierno y es la autoridad máxima del

-
- 1/ El Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Gobierno Democrático para el Quinquenio comprendido entre 1980 a 1984, en el Tomo Quinto, Capítulo Sexto, al tratar de la política y programas de infraestructura física, determina las políticas generales del transporte tendiente a "Establecer un sistema integrado, el cual permite el intercambio entre las diferentes regiones, provincias y ciudades del país, con el objeto de entrelazarlas territorialmente y a la vez facilitar las actividades, el fácil acceso y comunicación de los diferentes grupos humanos en todas las regiones del país".
- 2/ Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y Reglamento; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador; 1986.

tránsito y transportes terrestres del país con jurisdicción nacional. Dentro de sus atribuciones y deberes están: "Organizar, definir políticas, reglamentar directivas, planificar y supervisar las actividades, operaciones y servicios del tránsito y transporte terrestres, tanto a nivel nacional como provincial y delegar funciones a otros organismos para ejecutar proyectos determinados, si así lo requiere".³

Tiene bajo su dependencia a la Dirección Nacional de Tránsito, Consejos y Jefaturas Provinciales de Tránsito.

Jurídicamente está conformada por los grupos administrativo y técnico. El primero está integrado por el señor Ministro de Gobierno, que es a la vez Presidente del Consejo, el Comandante General de la Policía y el Representante de las FF.AA. En el grupo técnico están incluidos el delegado del Ministerio de Obras Públicas, Director Nacional de Tránsito, Secretaría General de Choferes Profesionales del Ecuador, el representante de los transportistas, el representante de ANETA y los representantes de la ciudadanía designados por la Municipalidad y por el Consorcio de Consejos Provinciales.

El CNT, de acuerdo a la Ley, señala rutas y frecuencias del transporte público, fija y modifica las tarifas y fletes del transporte terrestre previa investigación de los costos de operación, regula el funcionamiento y determina las tarifas de los taxímetros. Es un ente coordinador de los diversos modos de transportación, realiza la señalización de rutas y carreteras en coordinación con el MOP y DITURIS, y supervisa las operaciones de los controles y terminales de transporte terrestres.

3/ Ley de Tránsito..., Cap. II: Art. 17; Literal 3.

2.4 Dirección Nacional de Tránsito

Es el organismo encargado de la planificación, ejecución de la Ley y control de tránsito, interviene en la organización, diseño e instalación del sistema de semaforización y señalización de las vías urbanas.

Ejecuta las resoluciones y disposiciones emanadas del Consejo Nacional de Tránsito y ejerce su jurisdicción en cada una de las provincias, a través de las respectivas Jefaturas Provinciales de Tránsito.

2.5 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

La Ley de Caminos, capítulo I, Art. 2 dice: "Todos los caminos estarán bajo el control del Ministerio de Obras Públicas, sin perjuicio de las obligaciones que, respecto de ellos, deban cumplir otras instituciones o los particulares".

"Todo proyecto de construcción, ensanchamiento, mejoramiento o rectificación de caminos, formulado por cualquier entidad o persona, deberá someterse previamente a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas, sin cuyo requisito no podrán realizarse los trabajos, salvo que se trate de caminos internos de una propiedad particular".⁴

Conforme a la Ley, el MOP publica los mapas viales en los cuales se clasifican los caminos existentes y dirige la política caminera del país. Además, este organismo puede fijar y cobrar peajes u otras contribuciones a todos los vehículos, tomando en cuenta de manera fundamental el peso o tonelaje

4/ Ley de Caminos y Reglamentos; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito-Ecuador; 1986.

de los mismos, la calidad y el uso de los caminos. Estas contribuciones se establecen para el mantenimiento vial.

2.6 Dirección Nacional de Turismo

De acuerdo con el reglamento de señalamiento turístico expedido el 20 de diciembre de 1971 y publicado en el Registro Oficial No. 378 del 24 de diciembre del mismo año, le corresponde a DITURIS autorizar la utilización de anuncios publicitarios, sean comerciales, industriales o de cualquier otra naturaleza que interesa a toda persona natural o jurídica, tomando en consideración las regulaciones que sobre señalamiento convencional Tránsito y Transporte Terrestres y Marítimos hayan adoptado los organismos pertinentes, especialmente el MOP, la Armada y las Jefaturas Provinciales de Tránsito.

2.7 Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular

Por intermedio de la Dirección Nacional de Cooperativas tiene la facultad legal de estudiar y aprobar los estatutos de todas las cooperativas que se organizan en el país, concederles personería jurídica y registrarlos.

2.8 Superintendencia de Compañías

Aprueba y controla el funcionamiento de las compañías de transporte legalmente constituidas.

3. ORGANISMOS QUE INTERVIENEN A NIVEL PROVINCIAL

3.1 Consejos Provinciales

La Ley de Régimen Provincial expedida el 4 de febrero de 1968 y publicada en el Registro Oficial No. 112, determina los deberes y atribuciones de los Consejos Provinciales, y se vincula con el sector tránsito y transporte en lo que tiene que ver con la construcción y mantenimiento de carreteras dentro de su jurisdicción provincial.

El Art. 28, Literal P, referente a las atribuciones y deberes del Consejo Provincial, establece: "Expropiar, siguiendo los mismos procedimientos determinados para el caso, en la Ley de Régimen Municipal, inmuebles que se requieran para la apertura y seguridad de las vías, así como para prevenir su destrucción, para el ensanchamiento de poblaciones y, en general, los que requiera para el cumplimiento específico de sus finalidades"⁵

3.2 Consejos Provinciales de Tránsito

De acuerdo a la Ley de Tránsito tienen los mismos deberes y atribuciones que el Consejo Nacional de Tránsito, con jurisdicción dentro de cada una de sus respectivas provincias, pero en todo caso, están sujetos a las regulaciones y la consulta administrativa, ante este organismo.

5/ Ley de Régimen Provincial; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador; 1986.

Entre sus deberes y atribuciones están las de: "Organizar, planificar y controlar las actividades, operaciones y servicios de tránsito y transporte terrestres en su respectiva provincia, con sujeción a las regulaciones dictadas por el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres".⁶

3.3 Comisión de Tránsito del Guayas

Fué creado en 1948 con el fin de ordenar, regular y mejorar el tránsito y transporte terrestres en la provincia del Guayas. Esta entidad goza de autonomía administrativa y económica lo que permite desarrollar sus actividades en forma más eficiente.

Al igual que los Consejos Provinciales de Tránsito, están sujetas a las regulaciones del Consejo Nacional de Tránsito y a la consulta administrativa.

3.4 Jefaturas Provinciales de Tránsito

De acuerdo a lo que expresa el Art. 28 de la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre,⁷ son organismos encargados de la señalización, semaforización y control de actividades de tránsito y transporte. Tienen los mismos deberes y atribuciones que la Dirección Nacional de Tránsito dentro de su jurisdicción provincial, pero sus decisiones están sujetas al conocimiento de este organismo. Es la institución encargada de extender los documentos habilitantes para la conducción y

6/ Ley de Tránsito y Transporte Terrestres; Cap. II; Art. 23; Literal 2; Corporación de Estudios y Publicaciones: Quito - Ecuador; 1986.

7/ Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y Reglamento; Cap. II; Art. 28; pág. 10; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador; 1986.

circulación de vehículos.

Por su parte, la Policía Nacional ejecuta las resoluciones de todos los organismos de tránsito y transporte terrestres.

4. ORGANISMOS QUE INTERVIENEN A NIVEL CANTONAL

4.1 Concejos Municipales

La Ley de Régimen Municipal, codificada y publicada en el Registro Oficial No. 33 del 15 de Octubre de 1971, en el Capítulo III, Art. 19 expresa: "Reglamentar la circulación de las calles, caminos y paseos dentro de los límites de las zonas urbanas y restringir el uso de las vías públicas para el tráfico de vehículos". Y en la sección II, literales b y c señala: "Formular los planes reguladores de desarrollo urbano. Elaborar proyectos de urbanización".⁸

El municipio como organismo planificador del desarrollo urbano de las ciudades y por consiguiente de las calles urbanas, tiene bajo su responsabilidad la utilización de las vías públicas, el reglamentar y condicionar el uso de las mismas. Esta institución además, participa activamente en la conformación de los organismos de tránsito, en donde tiene sus delegados.

En el Título IV, Capítulo I, cuando habla de planeamiento urbanístico y de las obras públicas, al referirse a los Planes Reguladores de Desarrollo Físico y Urbanístico, dice, que "deberán realizarse tomando en consideración los servicios públicos y vías de circulación".

8/ Ley de Régimen Municipal; Cap. III; Art. 19; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador; 1986.

El Municipio recauda recursos económicos porque tiene facultad para fijar los siguientes tributos: sobre las propiedades urbanas y rurales, a las alcabalas, al registro e inscripción de vehículos, de matrículas y patentes, a los espectáculos públicos, a las utilidades de compra-venta de bienes inmuebles, el impuesto al juego, el impuesto semestral a los dueños de los vehículos, etc.

4.2 Unidades Ejecutoras de Transporte

Con decreto publicado en el Registro Oficial No. 190 del 21 de Mayo de 1985,⁹ se crean las llamadas Unidades Ejecutoras adscritas a la Presidencia de la República, para que administren y ejecuten todo lo relacionado con los estudios y obras a efectuarse para dar solución al grave problema de transporte masivo urbano.

Entre uno de los objetivos planteados está el de gestionar el financiamiento para la renovación de las unidades de transporte público, a fin de prestar un servicio seguro y eficiente. Estos organismos fueron materialmente eliminados al concluir el mandato el gobierno del Ing. León Febres Cordero, en el período 1984-1988.

5. DEFICIENCIAS EN LA ESTRUCTURA LEGAL

La duplicación de las funciones entre los diferentes organismos es visible en sus respectivas leyes y reglamentos. En lo que se refiere a la planificación, ejecución y control de las actividades relaciona-

9/ Registro Oficial 190, Mayo 21 de 1985; Art. 1, "Créase una Unidad Ejecutora en la ciudad de Quito y otra en la de Guayaquil para que administren y ejecuten todo lo relacionado con los estudios y obras a efectuarse para la solución al grave problema del transporte masivo urbano. Estas Unidades Ejecutoras funcionarán adscritas a la Presidencia de la República"

das con el tránsito y transporte terrestres existen algunos organismos que se ocupan de esta actividad, con una falta de definición precisa y autonomía en su campo de acción, lo que ocasiona duplicación de funciones y por lo tanto, un derroche de recursos económicos y humanos.

La función de planificar por ejemplo, es facultad de los siguientes organismos del Estado.

- i) El CONADE, que fija las políticas generales, económicas y sociales del transporte y elabora los correspondientes planes de desarrollo.
- ii) El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, "Hace estudios y formula las especificaciones técnicas, planes y programas de obras viales..." (Ley de Caminos, Art. 17).
- iii) El Consejo Nacional de Tránsito, "...Planifica y supervisa las actividades, operaciones y servicios de tránsito y transporte terrestres..." (Ley de Tránsito, Art. 17).
- iv) Por su parte la Dirección Nacional de Tránsito, "Planifica las actividades del tránsito y transporte terrestres..." (Ley de Tránsito, Art. 21).
- v) El Consejo Provincial de Tránsito, "...Organiza, planifica, controla las actividades, operaciones y servicios de tránsito y transporte terrestres en su respectiva provincia..." (Ley de Tránsito, Art. 23).
- vi) De acuerdo a la Ley de Régimen Municipal, los planes reguladores de desarrollo físico cantonal deberán contener un análisis de la infraestructura general sobre vías de comunicación, construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás

espacios públicos”.

- vii) El artículo 28 de la Ley de Régimen Provincial faculta a los Consejos Provinciales dirigir y realizar las obras públicas que le corresponde, aprobar planes y presupuestos de dichas obras.
- viii) Por decreto ejecutivo expedido por la Presidencia de la República, las Unidades Ejecutoras están encargadas de facilitar el tránsito urbano a través de la construcción de viaductos, puentes y vías perimetrales.

Es evidente entonces, que la facultad de “planificar” en su más amplio sentido, se otorga a todos los organismos mencionados, haciendo uso libre de la función de planificación sin que se defina con precisión los niveles, actividades específicas y ámbito de su jurisdicción. Esta deficiencia en la asignación de funciones es una de las principales causas de la mala calidad del servicio colectivo.

6. CONSIDERACIONES DE ORDEN INSTITUCIONAL

Una de las características más negativas es la multiplicidad de organismos que tienen competencia en el sector transporte, sin que ninguno de ellos tome la responsabilidad directa para resolver los problemas que a diario se presentan.

La tendencia general de las diferentes leyes, al definir las funciones de las unidades en el sector público, es de generalizar los campos de actividad, dejando espacio amplio para iniciativas e interpretaciones independientes, lo que da lugar a confusiones en la determinación de responsabilidades y en la división funcional entre las diferentes instituciones.

El Consejo Nacional de Tránsito "cubre" ciertas áreas de los Consejos Provinciales de Tránsito que no poseen elementos profesionales suficientes para llevar a cabo las funciones que les atribuye la ley; así por ejemplo, autoriza la ampliación de cooperativas, el ordenamiento de buses, el incremento de frecuencias, etc., sin los informes previos del organismo seccional correspondiente.

Las Jefaturas de Tránsito planifican, ejecutan y controlan las actividades relacionadas con el tránsito y transporte terrestres, duplicándose en muchos casos, con las actividades que realizan los Consejos Provinciales de Tránsito.

El Consejo Nacional de Tránsito (CNT) se ve imposibilitado para actuar y ejercer a cabalidad su función como autoridad máxima del sector, debido principalmente al control del presupuesto anual por parte de las unidades adscritas. Según la Ley de Tránsito, es la Dirección Nacional de Tránsito la que elabora y asigna el presupuesto de acuerdo al total de ingresos y recaudaciones.

"Al no estar debidamente clasificada la red vial del área urbana, intervienen en la planificación física de la infraestructura vial y otras facilidades del transporte, tres organismos: el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Consejo Provincial y el Municipio. Por ejemplo, los programas y obras que realiza el Municipio en la Autopista Perimetral de Quito, incluye la parroquia rural de "San Rafael", que pertenece al Cantón Rumuñahui, sin embargo de encontrarse fuera de la ciudad de Quito.¹⁰

El Municipio de Quito como principal entidad responsable de la planificación física en su jurisdicción, no cuenta con especialistas en la planificación del transporte urbano, lo que impide, en el corto plazo, su colaboración efectiva en la toma de decisiones del sec-

10/ El Transporte Urbano en la ciudad de Quito; MOP. Quito, 1982.

tor. Pero de ninguna manera esta situación elimina la necesidad de que, a largo plazo, el Municipio intervenga en la planificación física de las vías, la implementación de sistemas de control de tráfico y demás actividades conexas.

Al confrontar las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal y la otorgada a las Unidades Ejecutoras de Transporte, se deduce la duplicación de funciones entre estos organismos, y lo que es más, la anarquía a la que conduce la creación de entidades que muchas veces no contribuyen a solucionar los problemas, sino más bien a participar de los escasos recursos que generalmente son asignados al sector.

La desconexión que existe entre los diferentes organismos, al tomar las decisiones, tiende a crear y agudizar los problemas de tipo global, que luego requerirán soluciones altamente costosas y por ende inejecutables.

Como respuesta a tal situación se busca el remedio en sistemas avanzados de transporte, que salen de las posibilidades económicas del país, y que de ninguna manera son factibles de realizarlas, tal es el caso del sistema de transporte masivo subterráneo.

En el siguiente cuadro se presenta sumariamente los organismos actuantes y funciones del transporte urbano en Quito, relativos a la planificación, implantación y conservación de la red viaria, operación y fiscalización del transporte y sistemas de tarifación, destacándose el hecho que una misma función es realizada por dos o más organismos.

ORGANISMOS ACTUANTES Y FUNCIONES DEL TRANSPORTE URBANO EN QUITO

FUNCIONES		ORGANISMOS							
		MQ	CNT	DNT	CPIP	JPT	UET	MOP	CP
PLANIFICACION									
1.	Planificación viaria	x							x
2.	Proyectos varios	x						x	x
3.	Planif. mto. malla viaria	x						x	x
4.	Planif. reglam. tráfico	x		x	x	x			
5.	Planif. localiz. terminales y paradas de buses	x			x	x			
6.	Planif. itinerarios líneas	x			x	x			
7.	Defin. características operacionales del T P	x		x	x				
8.	Planif. uso y ocup. suelo	x							
IMPLANTACION Y CONSERVACION									
1.	Impl. malla viaria básica	x							x
2.	Impl. señalización	x		x		x			
3.	Impl. terminal y par./bus	x				x			
4.	Impl. sistema informac.	x		x		x			
5.	Conser. malla viaria bás.	x							x
6.	Conser. señalización	x		x		x			
7.	Conser. term. y par. TP	x				x			
8.	Conser. sistema inform.	x				x			
OPERACION									
1.	Oper. del tránsito		x	x	x	x			
2.	Oper. transp. público		x		x		x		
FISCALIZACION									
1.	Del tránsito	x		x		x			
2.	Terminales pasajeros urbanos	x		x		x			
3.	Operaciones del Servi- cio del TP	x		x	x	x			
4.	Sistema información	x		x		x			
5.	Uso y ocup. suelo	x							x
TARIFACION									
1.	Servicio transp. colect.		x		x				
2.	Servicio Taxis		x		x				
3.	Servicio camionetas		x		x				

FUENTE: Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y Reglamento; Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito - Ecuador, 1986.

Ley de Régimen Provincial; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador, 1986.

Ley de Caminos y Reglamentos; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador, 1986.

Constitución de la República; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador, 1986

Registro Oficial No. 190 del 21 de Mayo de 1985.

ELABORACION Proyecto de Investigación "El Transporte Urbano en Quito", IIE-UC.

ABREVIATURAS:

MQ:	Municipio de Quito
CNT:	Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres
DNT:	Dirección Nacional de Tránsito
CPTP:	Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha
JPTP:	Jefatura Provincial de Tránsito de Pichincha
UET:	Unidad Ejecutora de Transporte
MOP:	Ministerio de Obras Públicas
CP:	Consejo Provincial

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

Los organismos encargados de la planificación, ejecución y control de las actividades relacionadas con el tránsito y transporte terrestre son numerosos, produciéndose un derroche y duplicidad de esfuerzos al no existir la definición y coordinación que son necesarias para llevar a cabo los planes y programas que cada una de estas instituciones plantea.

Entre los organismos que se hallan vinculados con este importante sector de la economía son: Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Ministerio de Finanzas, Consejo Nacional de Tránsito y Transporte terrestres (CNTTT), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOP), Dirección Nacional de Tránsito (DNT), Dirección Nacional de Turismo (DITURIS), Dirección Nacional de Cooperativas, Superintendencia de Compañías, Consejos Provinciales de Tránsito, Comisión de Tránsito del Guayas y, Unidades Ejecutoras eliminadas por el Gobierno anterior.

Los intereses fundamentales del desarrollo del sector transporte no están representados por ninguna institución central, observándose cierta individualidad en cada organismo involucrado, quienes prefieren velar por sus intereses particulares, lo que ocasiona una falta de atención a los problemas fundamentales y de carácter general; por ejemplo: el Ministerio de Finanzas fija los aranceles a la importación de vehículos, repuestos y otros, sin tomar en cuenta la repercusión que estos ocasionan en el sector y sin elaborar estudios del impacto que causan en la economía del país.

Por no existir una clasificación de la red vial urbana, intervienen en la planificación física de la infraestructura vial y otros aspectos del transporte, tres organismos: el Ministerio de Obras Públicas, el Consejo Provincial y el Municipio.

El Municipio de Quito, siendo una de las entidades responsables de la planificación física, no cuenta con especialistas para el servicio

del transporte urbano, lo que impide en el corto plazo, su colaboración efectiva en la toma de decisiones de este sector.

Las atribuciones dadas al Consejo Nacional de Tránsito con competencia nacional y a los Consejos Provinciales de Tránsito con competencia provincial, ha dado lugar a un aumento considerable del número de cooperativas y compañías de transporte que en su mayoría se han conformado con vehículos de reducida capacidad (busetas) y, en otros casos con unidades de más de ocho años de edad.

Para la creación de nuevas organizaciones han primado las influencias políticas tomadas en el seno del Directorio del CNTTT sin considerar los justificativos técnico-sociales; de esta manera, han autorizado la creación de cooperativas con vehículos que han sido descartados de otras organizaciones y que son considerados obsoletos.

En lo que se refiere a la fijación de sitios de estacionamiento, en su mayoría compiten con los ya asignados a otros operadores, en cambio, las rutas y frecuencias no tienen un registro sistematizado y carecen de estudios técnicos.

Sin embargo, de que el Gobierno no se halla en capacidad para planificar, organizar y asumir la prestación del servicio de transporte urbano, y que los organismos existentes definitivamente no han respondido a la expectativa social, se creó otro organismo burocrático, que es la Unidad Ejecutora de transporte masivo, con lo cual se llegó aún más a una atomización de los organismos que deberían coordinar y centralizar las actividades de tránsito y transporte terrestres.

Esta Unidad Ejecutora de Transporte Masivo para Quito lo que ha realizado es una recopilación de información sobre transporte urbano ejecutado por el CPTP y el Municipio de Quito; y, en forma

muy general ha elaborado un proyecto de transporte masivo trazando recorridos de vías periféricas e intercambiadores, etc., sin que este proyecto se fundamente en las encuestas de origen y destino, hábitos de viaje, en los modelos de generación y atracción de viajes, de distribución, asignación y repartición modal, etc., sino que por el contrario, se efectuó únicamente como un argumento para la importación de cuarenta buses articulados.

Entre los problemas que se puede citar en lo referente al sector transporte están los siguientes:

- a) Carece de un organismo que pueda llevar a cabo el desarrollo integral del sector, en base a políticas y estrategias trazadas a nivel nacional.
- b) Falta de coordinación entre las diferentes instituciones, lo que imposibilita el desarrollo armónico y equilibrado de cada uno de los subsectores.
- c) No existe coordinación entre las normas de diseño de las carreteras, y, las regulaciones aceptadas para los vehículos que transitan por ellas.
- d) No hay un sistema de información central que haga posible planificar y controlar los diversos medios de transporte.
- e) Hace falta una unidad u organismo responsable para investigar y estudiar los proyectos de factibilidad de transporte multimodal.
- f) No existe un organismo que regule en forma planificada la oferta y la demanda de estos servicios, ni que regulen el uso de las carreteras, mediante el pago del gasto ocasionado a la economía del país.
- g) La responsabilidad de definir el recorrido de las líneas de au-

tobuses, incumbe al Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, independientemente de la Policía, pero en realidad no hay más que decisiones puestas en la práctica por los choferes y sus empresas.

En resumen, no hay ningún organismo que coordine las decisiones que se toman en las diferentes instancias, lo que implica una gran anarquía en el funcionamiento del transporte, siendo muy frecuente observar las contradicciones detectadas entre las diferentes instituciones. La tradicional deficiencia demostrada en el control policial aparte del difundido sistema de *coima* frente a cualquier infracción, es otra de las causas importantes del mal servicio que aflige a la ciudad y determina la falta creciente de racionalidad y eficiencia que caracteriza al transporte urbano dentro de las condiciones actuales.

7.2 Recomendaciones

- a) Es indispensable delimitar mejor las funciones de los organismos de tránsito, separando principalmente los asuntos de tránsito de los de transporte y respecto a éstos, los de transporte colectivo urbano de pasajeros.
- b) Es necesario que todos los organismos bajo la coordinación de una entidad central, planifiquen la ejecución de los programas de vialidad, tránsito y transporte terrestres, a fin de evitar la superposición de actividades y consecuentemente el derroche de recursos humanos y económicos que son muy escasos y limitados.
- c) Se debe evitar que las instituciones administrativas de transporte estén influenciadas por elementos políticos, un ejemplo típico es el alza de las tarifas de transporte colectivo, que son acuerdos y convenios entre el Consejo Nacional de Trán-

sito y los propietarios de buses y colectivos, lo que va en beneficio de los transportistas y en desmedro de las economías de los usuarios de este servicio.

- d) Se debe analizar las características operativas, los recursos humanos, técnicos y financieros de que disponen los organismos públicos que actúan en la planificación, control y operación del sistema, a fin de que puedan mejorar el servicio.
- e) Es necesario realizar reformas a la Ley de Tránsito y Transporte Terrestres.
- f) Establecer una adecuada coordinación con los organismos centrales y seccionales, a fin de que las intervenciones que se hagan tanto a nivel de ejecución de obras de infraestructura como provisión de servicios de transporte colectivo urbano, respondan a las necesidades específicas de desarrollo de la ciudad.
- g) Se debe fijar una tarifa especial de menor cuantía para los estudiantes de los niveles pre-primario, primario y secundario; la misma que se cobraría durante los días de asistencia a clases y en horas de entrada y salida de los establecimientos educacionales en sus jornadas diarias: matutina, vespertina y nocturna, dando así un trato preferencial al estudiante y al niño.
- h) La Jefatura Provincial de Tránsito de Pichincha a través de la Jefatura de Líneas Urbanas deberá realizar el control de las Líneas de servicio especial (busetas), las mismas que no deberían llevar pasajeros parados y sujetarse a los reglamentos establecidos para su funcionamiento como: la existencia de asientos bipersonales con un modelo de separación entre asientos de 35 cm.; una puerta para el ingreso y salida de pasajeros de 70 cm. de ancho como mínimo; un sistema de cierre de la puerta controlado por el conductor, etc.

- i) El CNTTT debería elaborar un "documento vigente para la operación y funcionamiento de vehículos de transporte público", en el que se establezcan las rutas, frecuencias, horario de trabajo, sitios de estacionamiento, el nombre o razón social de la cooperativa o compañía, los cupos asignados para la organización, los nombres de los socios que lo integran, el tipo de unidades que se requiere para la transportación urbana, etc. Dicho documento tendría una duración de cinco años, el mismo que podría ser renovado previo los trámites administrativos en el CNTTT.
- j) Es menester que el Consejo Nacional de Tránsito como autoridad máxima del tránsito y transporte nacionales, delimite y establezca los esfuerzos de acción y delegue ciertas funciones a los Consejos Provinciales de Tránsito.
- k) La Ley de Tránsito debe separarse de la Ley de Transporte.
- l) El Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha sería el organismo responsable de la planificación y operación de los servicios de transporte a nivel provincial bajo las directrices del CNTT.

La Municipalidad por su parte, sería la encargada de promover el desarrollo urbano y la planificación del sistema vial y del manejo del tránsito, subordinando éste a las necesidades del transporte colectivo de pasajeros.

- ll) Finalmente, para el caso de la provincia de Pichincha es necesaria la división funcional entre los organismos que intervienen en el área metropolitana de Quito, la cual podría ser la siguiente: El Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha se encargaría de los servicios de transporte de pasajeros, de carga y de la educación vial. La Municipalidad de Quito por su lado, realizaría la planificación física y el manejo del tránsito.

to de la red vial urbana; mientras que la Dirección Nacional de Tránsito controlaría, a través de la Jefatura Provincial de Tránsito, la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos establecidos.

1) Es necesario que el Consejo Nacional de Tránsito como autoridad máxima del tránsito y transporte nacionales determine se establezca los estatutos de acción y delegue ciertas funciones a los Consejos Provinciales de Tránsito a fin de que

2) El Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha sea el organismo responsable de la planificación y operación de los servicios de transporte a nivel provincial bajo las directrices del

3) El Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha sea el organismo responsable de la planificación y operación de los servicios de transporte a nivel provincial bajo las directrices del

4) El Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha sea el organismo responsable de la planificación y operación de los servicios de transporte a nivel provincial bajo las directrices del

5) El Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha sea el organismo responsable de la planificación y operación de los servicios de transporte a nivel provincial bajo las directrices del

6) El Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha sea el organismo responsable de la planificación y operación de los servicios de transporte a nivel provincial bajo las directrices del