

LOS TRANSPORTES POR CARRETERA EN EL MERCADO COMUN

CENTROAMERICANO

FERNANDO BOSCHINI AGUILAR

Tesis presentada a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica, como requisito para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales con especialización en Administración de Negocios, aprobada por el Tribunal constituido por los profesores:

Wallace Cover D.

Luis A. Pacheco S.

Jorge Luis Araya F.

Eduardo Lizano F.

José A. Lara E.

SAN JOSE, 31 DE OCTUBRE DE 1968

DEDICATORIA

A mi esposa

María del Carmen Thuel Sedó

A mis hijos

Fernando Gerardo, Marco Vinicio,
Carmen María, Ana Eugenia, Gianna María, Silvia María y Laura Giovanna.

A mis padres

Rafael y Julia

A todos mis familiares

Al Doctor Pedro Abelardo Delgado, entusiasta, esforzado y activo pionero en la gestación y puesta en marcha de los Programas de Integración Económica.

A mis compañeros y amigos

1. ORIGEN DEL DESARROLLO DE LOS TRANSPORTES POR CARRETERAS. CAUSAS Y EFECTOS	6
<ul style="list-style-type: none"> a) Volúmen de Tráfico Histórico b) Crecimiento de la Población y las Comunidades c) Desarrollo e Intensificación Comercial Integrado d) El Progreso Industrial Integrado e) Integración Económica Nacional y Centroamericana f) Otras consideraciones sobre el Desarrollo de los transportes 	
2. SITUACION ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA	27
<ul style="list-style-type: none"> a) Características Topográficas y Geográficas b) Las concentraciones Demográficas como Determinantes en la Red Vial Centroamericana c) Costos de Construcción y Mantenimiento-Financiamiento. d) Terminales e Instalaciones Existentes e) El Equipo Rodante Utilizado-Su Financiamiento. 	
3. REGIMEN PRESENTE DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE POR CARRETERA EN EL AREA CENTROAMERICANA	46
<ul style="list-style-type: none"> a) Leyes y Reglamentos que los regulan b) Administración Gubernativa que aplica las disposiciones vigentes en la Legislación c) Control Existente d) Sistemas de Operación de los Servicios y Rutas e) Competencia Ruinosa f) Acceso Irrestricto a la Industria de los Servicios g) Fijación y Cálculo de las Tarifas de Carga y Pasajeros h) Condiciones y Características de los Servicios i) El Costo del Transporte Terrestre 	
4. COMPARACION CON OTROS MEDIOS DE TRANSPORTE	64
<ul style="list-style-type: none"> a) Ferrocarriles b) Transporte Aéreo c) Transporte Marítimo y Navegación Interior d) Tuberías e) Costos Comparativos de Transporte 	

Pag. 76-	5. UN SISTEMA APARENTE PARA TRANSPORTES CENTROAMERICANOS POR CARRETERA	76
	a) La Red Vial Regional y el Tránsito Futuro	
	b) Las Empresas de Transporte	
	c) La Cooperación entre las Empresas	
	d) El Equipo de Transporte	
	e) Instalaciones, Terminales y Agencias	
	f) Migración y Aduanas Vs Servicios de Transporte	
	g) Especialización de los servicios	
	h) Medidas de Seguridad y Aseguros	
	i) Rutas, Líneas y Condiciones de los Servicios	
Pag.101-	6. LOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA ANTE LOS TRANSPORTES POR CARRETERA	101
	a) Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera	
	b) Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana	
	c) Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carreteras	
	d) Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes	
	e) Tratado General de Integración Económica Centroamericana	
	f) Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica Centroamericana	
Pag.109-	7. NECESIDAD DE UNA LEGISLACION A NIVEL REGIONAL PARA REGULAR LOS TRANSPORTES POR CARRETERA	109
	a) Negociación de un Convenio	
	b) Objetivos del Convenio	
	c) Administración del Convenio	
	d) Control y Coordinación de su Aplicación	
	e) Consideraciones Generales	
Pag.113-	8. CONCLUSIONES	118
Pag.120-	9. BIBLIOGRAFIA	120

I N T R O D U C C I O N

La subsistencia del género humano, por su propia naturaleza está condicionada a la consecución y aplicación de diversos reactivos vitales; biológica, fisiológica y psicológicamente la ausencia de tales reactivos, crea sensaciones que reaccionan en el hombre negativamente generando las necesidades inherentes a su condición racional.

La gran gama de reactivos o satisfactores de esas necesidades se encuentran en el mundo que nos rodea, en diferentes lugares y a diferentes distancias, en diferentes formas y en diferentes épocas, en diversas calidades y en cantidades variables; a veces es posible que no tengamos que intentar ningún esfuerzo para conseguirlos porque lo podemos obtener en el propio lugar en que moramos, pero sucede que en la mayoría de las ocasiones tenemos que movilizarnos para conseguir los bienes o servicios que satisfarán nuestras necesidades; en muchas circunstancias es solamente necesario emplear la fuerza física del hombre para lograrlo, o sea caminando hacia las fuentes de abastecimiento con ese propósito, pero la verdad es que la mayoría de las veces esas fuentes de suministros están distantes y en múltiples grados para todos los habitantes del orbe. Puede ser que para muchas personas, muchas cosas no estén a su alcance en el presente ni puedan estarlo nunca por obstáculos físicos o naturales y otras serán conseguidas con mayor o menor dificultad, o puede haber abundancia de ellas en muchas oportunidades.

En concatenación a los deseos y necesidades físicas u orgánicas del hombre entre los que se encuentran la alimentación, el vestido, la vivienda, la salud y otros satisfactores, se encuentra el interés por la educa -

ción y la expansión espiritual, por el altruismo y la filantropía; la expresión típica de estas sensaciones aparece en las diversiones, la satisfacción de servir al prójimo y el ejercicio vocacional o profesional.

Es evidente que los bienes y servicios que satisfacen todo ese orden de permanentes necesidades en gran proporción pueden obtenerse y movilizarse a los hogares para su aplicación ulterior, como sucede con los bienes materiales y algunos servicios domésticos, pero debe notarse también que en otras circunstancias es el ser humano el que debe moverse hasta donde se encuentra el satisfactor para recibir esa satisfacción en el grado que la necesite, y éste es el caso de la concreción de estudios, el placer de disfrutar de una obra de teatro, los deportes, las actividades sociales para presentar algunos ejemplos.

Todo ese radio de acción de la actividad humana sufre un desorden patológico si no obtiene los bienes y servicios necesarios en el lugar y momento propicios para conseguir las satisfacciones individuales y colectivas en el género humano, y es precisamente aquí donde entra en funciones el sector de los transportes, imprimiendo la "utilidad en el espacio" y la "utilidad en el tiempo" tan descritas y comentadas a través de la historia por los tratadistas en la economía de los transportes.

Las funciones de los transportes se reducen en definitiva a hacer asequibles los bienes y servicios que el hombre necesita para subsistir en la medida de sus posibilidades, en sus dos formas tradicionales, sea, como factor directo o indirecto de producción, y en vías de consumo final, o por mejor decirlo, los transportes son insumo o producto según el caso que se considere, en el espacio y tiempo disponibles lo que incide en los diversos grados de utilidad que generan a los satisfactores.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, las utilidades de espacio y tiem

po para los transportes por carretera, están íntimamente relacionadas con aquel tipo de bienes y servicios que requieren mayor acceso y movilidad, a menor costo en una área prácticamente pequeña como es la región centroamericana, puesto que puede asimilarse o considerarse a un gran centro de distribución comercial si se le compara con las grandes urbes de los países grandes y desarrollados del mundo, razón por la que le son aplicables las características de suyo propio como son, convertirse en el sistema de transportes de mayor atractivo por su servicio de puerta a puerta, ya sea de las fuentes de materias primas a las plantas de producción, o de éstos a los centros de expendio o consumo, sin demoras ni esperas

Asimismo, la ventaja de adaptarse los vehículos a una infinidad de usos, tamaños y formas, colabora en todas las actividades del hombre con la más ilimitada libertad que no ofrecen otros medios de transporte, tanto para la transferencia de personas como de los bienes materiales

Además, siendo los vehículos de fácil manejo y permitiendo que su reparación y mantenimiento sean de rápida realización, es dable que sus propietarios puedan llegar a conseguir las ventajas de contratos colectivos o cooperativos en esos conceptos.

Se tiene la impresión de que el Transporte por Carreteras a lo largo de Centroamérica por lo general resulta de mayor costo que el que se realiza dentro de las fronteras de los países, en parte por la falta de una regulación sistemática que los organice, y por otro lado, debido a una gran cantidad de problemas que confrontan los transportistas dentro de sus países y en el resto de países de la región.

Señalar esas deficiencias y las que presentan las empresas de transportes en su organización es lo que pretende este trabajo, con el ánimo de sugerir algunas medidas pertinentes para eliminarlas y mejorar la actividad -

coordinando los sistemas de transporte locales, con un sistema integral que han de constituir los transportes centroamericanos.

Comienza la tesis con la exposición del desarrollo acaecido a los transportes por carretera a través de la historia centroamericana, donde se expresan las causas, efectos y el impulso inducido por el Mercado Común a la actividad de mérito, la situación actual de la infraestructura correspondiente, sus costos y financiamiento y un estado del régimen presente de los servicios en los aspectos, jurídico, económico y administrativo.

Se compara los transportes por carretera con otros medios, a fin de destacar su participación dentro del sistema global del sector de transportes, así como también un sistema aparente que a juicio del autor de este tesis operaría con eficiencia dentro de los requerimientos del Mercado Común.

Además se efectúa un análisis de los principales instrumentos de integración económica, conducente a poner de manifiesto las inquietudes surgidas para resolver los problemas de este tipo de servicios -transporte por carreteras- que han preocupado a las autoridades oficiales centroamericanas con el propósito de facilitar el funcionamiento del Programa de Integración Económica; se expresa luego, la necesidad de llegar a un convenio multilateral que regule tales servicios, ya que actualmente, dicha regulación ocurre a nivel nacional en cada país sin considerar problemas ultranacionales que deben ser unificados.

En el transcurso de estas notas aparecerán términos como "regional" o "región" con lo que quiere hacerse comprender a Centroamérica como una unidad, o también el concepto "comercio exterior" que identifica el comercio del conjunto de países con el resto del mundo. Asimismo, cuando se menciona el término "Usuarios" hemos de referirnos a los consumidores de servicios y no a las personas naturales o jurídicas que operan una ruta, línea o

concesión de servicios de transporte.

Termina la tesis emitiendo una serie de conclusiones, las cuales es de esperar coadyuven e interesar a las partes participantes en la industria - del transporte por carreteras, al buscar las soluciones adecuadas para alcanzar las ideas y metas que en ella se sugieren.

1. ORIGEN DEL DESARROLLO DE LOS TRANSPORTES POR CARRETERA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO. CAUSAS Y EFECTOS

a) Volúmen de Tráfico Histórico

En los albores de nuestra historia, cuando apenas empezaba a asentarse la Colonia Española que dio origen a nuestras sociedades, la movilización de los recursos humanos y materiales se llevaba a efecto por medios rudimentarios, como lo es la tracción animal y humana, razón por la que los caminos existentes consistían de simples veredas, o de huellas de carreta - cuando el volumen de tráfico era más denso; pero la tónica imperante muestra una caracterización de economías cerradas en virtud de las convicciones político-económicas o administrativas que emanaban del Reino de la Península, las cuales plasmaron un marcado antagonismo y localismo entre los pocos pueblos y villas que en la época convivían, como se desprende de las frases del ilustre legislador e historiador Licenciado Rodrigo Facio Brenes al analizar los principales aspectos que llevaron a la crisis de la federación centroamericana. ^{1/}

"Pero debe notarse que todas esas primeras villas de Guatemala, Tegucigalpa, Comayagua, San Salvador, León, Granada y Cartago, alrededor de las cuales giró la vida económico-social, o cuando menos la política, de las provincias centroamericanas, no fueron fundadas atendiendo a determinadas condiciones de cercanía, facilidad de comunicaciones u otras cualesquiera, lo cual hubiera sido parte muy racional en un plan o criterio de colonización. Como éste no existió, las villas nacieron en número, situación y condiciones dependientes sólo de la voluntad o el capricho individuales de capitanes y tenientes. Y como estos nunca actuaron organizadamente ni unificados por un sentido de colaboración, sino al contrario, en una forma completamente anárquica, - y muchas veces, hasta opuestos unos a otros, por cuestiones personales o jurisdiccionales, las villas por ellos fundadas quedaron desparramadas en los 800 kilómetros de longitud del Istmo, - en mesetas y valles independientes, incomunicadas y largamente distantes unas de otras, Trágica condición que se prolonga hasta nuestros días".

^{1/} "Trayectoria y Crisis de la Federación Centroamericana", del Licenciado Rodrigo Facio -1948- Página 8

Este estado de cosas hace suponer que las interrelaciones sociales, políticas y económicas se encontraron en una situación precaria que no condujo a un incremento del Tráfico e intercambio de culturas, experiencias, transacciones comerciales o de otra índole, como no sea las actividades propias internas de cada comunidad, en desmedro del desarrollo de las vías de comunicación pro interconexión de los segmentos de Centroamérica.

Todo parece indicar que no hubo conciencia en absoluto de parte de las personas encargadas de generar nuestra sociedad, en el sentido de conformar y "orientar" una unidad comunitaria de la que se obtuviesen ventajas políticas, administrativas y económico-sociales para la incipiente sociedad centroamericana, y así lo confirman los conceptos que emitiera don Cleto González Viquez en un estudio que elaborara sobre la posición de Costa Rica y de su Jefe de Estado don Braulio Carrillo ante la Federación: ^{2/}

"Ningún lazo vigoroso unía a estas provincias. Cada una tenía su Gobernador, nombrado directamente por la Corona; y aunque todas se hallaban bajo la demasiado laxa dependencia de una Capitania General para lo administrativo, y de una Audiencia para lo judicial, en realidad vivían aisladas unas de otras. El Reino era una agrupación de unidades que no se sumaban, y jamás existió un pueblo que respondiese a la denominación de Centroamericano".

Ante el desorden administrativo de los niveles directores que produjeron un aislamiento crónico en la atomizadora colonia de la faja de terreno formada por el Istmo, no podría esperarse un desarrollo gradual y constante de nuestras vías de comunicación como lo corrobora don Rodrigo Facio en su obra citada al aludir el abandono y la opresión de que eran víctimas las comunidades por parte del gobierno de la Península y las autoridades de

^{2/} Comentado por el Licenciado Rodrigo Facio Brenes en su obra citada. Página 12

Guatemala:

"Abandono, por ejemplo, cuando no abrieron caminos, no habilitaron puertos, no recortaron injusticias y no lucharon por abrirle mercados extranjeros o americanos a la producción. Abandono de la que fue en gran parte causa, desde luego, la configuración-geográfica, la orografía y demás condiciones ambientales adversas a toda facilidad y regularidad en las comunicaciones".

En conjunción a ese desorden director que ensimismaba a las autoridades pioneras de la Colonia, cuyo lema los inclinaba a procurarse en competencia las mejores ventajas políticas y socio-económicas para la comunidad en que militaban y moraban, indiferentemente de la suerte que corriera la comunidad vecina o hermana, las condiciones ambientales contribuyeron a desanimar a nuestros primeros líderes organizativos y políticos, en la procura de buenos sistemas de comunicación y transporte, como se deduce de las anteriores frases citadas.

Las estadísticas disponibles en materia de transportes centroamericanos aseveran con certeza la veracidad de los conceptos expresados y citados por don Rodrigo Facio Brenes, y parecen dividir la historia de la actividad de los transportes en dos etapas bien delimitadas: una que parte de nuestro origen colonial caracterizada por una letárgica, lenta e indiferente dedicación a habilitar y mejorar las carreteras y caminos, producto de un apacible desinterés y conformidad, que deparó el localismo generado por los descubridores de nuestras tierras en su antagonismo febril; la otra etapa principia con el despertar de la presente generación portadora de nuevas ideas sobre progreso, que venciendo los sentimientos particulares y personales del localismo ha visto con ojos visionarios la promesa que constituye para los países centroamericanos, el establecimiento de un mercado común, de una zona de libre comercio y la integración paulatina de sus economías, a fin de obtener el fruto colectivo del progreso económico, social y cultu-

ral para sus habitantes.

Veamos en cifras un ejemplo de lo afirmado:

CARRETERAS DE CENTROAMERICA

(Longitud en Kms.)

<u>País</u>	<u>Pavimentada</u>		<u>Todo tiempo</u>		<u>Total</u>	
	1953	1963	1953	1963	1953	1963
Guatemala	330	1303	4.030	6.266	4.360	7.569
El Salvador	600	1057	900	2.024	1.500	3.081
Honduras	-	430	1.570	3.100	1.570	3.530
Nicaragua	300	819	670	4.376	970	5.195
Costa Rica	810	1253	1.020	4.188	1.830	5.441
TOTAL	2040	4862	8.190	19.954	10.230	24.816

FUENTE: Estudio Centroamericano de Transportes del

Consortio: Transportation Consultants, Inc., de Washington D. C.;
Wilbur Smith and Associates de Columbia, S. C., y
Consultécnica Ltda. de San José de Costa Rica.

En los datos de la tabla expuesta se observa que en el lapso de 10 años la longitud de caminos y carreteras habilitadas ha excedido al doble de la longitud construida a través de nuestra historia lo que viene a corroborar la posición expresada en cuanto a las etapas del desarrollo de los transportes, máxime si se toma en consideración que el período anterior al año-1953, presenta una situación caracterizada por cinco Sistemas diferentes - que se desarrollaron a nivel nacional despaciosamente, al ritmo del transcurso de una vida política, económica y social, que les marcaba la pauta a los dirigentes gubernativos, en contraposición a una sociedad con previsión

y dinamismo, promotora del proceso de integración económica.

No nos conformemos con esto y observemos otro ejemplo en cifras, y a hora nos vamos a referir a la cantidad de vehículos que han circulado a través de las carreteras centroamericanas, aunque la mayoría infrafronteras, - pero denotando la intensificación que se le ha dado al transporte en los últimos años:

EXISTENCIA DE VEHICULOS A MOTOR

(Miles de Unidades)

<u>País</u>	<u>Automóviles</u>		<u>Autobuses</u>		<u>Camiones</u>	
	1950	1962	1950	1962	1950	1962
Guatemala	7.8	20.8	2.1	2.6	2.8	11.8
El Salvador	7.2	18.0	0.6	6.3	1.4	8.0
Honduras	1.6	4.2	0.3	0.7	1.2	3.5
Nicaragua	1.6	8.1	0.2	0.8	0.9	5.4
Costa Rica	4.0	17.7	0.6	1.4	2.4	7.8

FUENTE: CEPAL, El Transporte en América Latina E/CN.12/7031/Rev.1

De nuevo aquí se observa el notable incremento que han experimentado los transportes por carretera en el período que se extiende del año 1950 a 1962, y es justamente la época en que se empieza a gestar el ciclo de negociaciones bilaterales y multilaterales de los países del área centroamericana, con el propósito de lograr un acercamiento entre ellos, por medio de la intensificación del comercio y la industria y del intercambio social y cultural.

El volumen de Tráfico se tornó de un ritmo lento y dificultoso en a-

ños anteriores, a un flujo dinámico y acelerado en nuestros días que promete alcanzar cifras insospechadas en el futuro de Centroamérica.

b) Crecimiento de la Población y las Comunidades:

El crecimiento secular de la población así como la aparición de nuevas comunidades, consecuencia del desenvolvimiento natural de toda sociedad, no fue factor determinante que indujera a los líderes conductores de los pequeños países del Istmo a la actitud de enlazarlos con buenos medios de comunicación y transporte, y en ello pesa mucho la idiosincrasia y razones - descritas en el aparte que dejamos atrás.

Una circunstancia sin objeción, que mueve e inclina al género humano a buscar expansión económica y social, así como a delinear las políticas - que debe seguir la comunidad para alcanzar las metas y objetivos de progreso, es precisamente las concentraciones humanas y las necesidades que generarán.

Centroamérica tenía en sus recursos humanos, un elemento considerable para lograr un desarrollo integrado acelerado, en virtud de la elevada tasa de crecimiento de su población que siempre ha tenido, y si tal cosa -- hubiera sucedido, el transporte intracentroamericano hoy día sería voluminoso en proporción a su crecimiento, según publicación de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que dice lo siguiente: ^{3/}

"Como resultado neto de la natalidad, la mortalidad y los movimientos migratorios, la población centroamericana ha crecido a una tasa de 3.2% anual, según la comparación obtenida entre los dos últimos censos.

Costa Rica se separa bastante de la tasa regional ya que alcanzó el 4%. En el otro extremo se encuentra El Salvador, que creció a la tasa de 2.8.

Estas tasas, en particular la costarricense, se consideran de las más altas del mundo."¹¹

^{3/} Centroamérica y su Mercado Común. Volumen 3 - SIECA Página 10

Aún el progreso alcanzado en el transporte por carretera a nivel nacional, deja mucho que desear en los cinco países hasta el año 1950, como se deduce de las cifras presentadas en los cuadros anteriores sobre carreteras habilitadas y vehículos disponibles para el transporte, lo cual viene a confirmar que la población no es factor determinante si no es inducido por un elemento dinámico, y en nuestro caso son las decisiones a nivel político inducidas por otro elemento más dinámico, el mercado común centroamericano, - que en definitiva responde a las necesidades de expansión económico-social y cultural de sus países.

En el caso específico del transporte regional por carreteras, en los años que preceden al año 1950, existía un flujo mínimo de pasajeros y carga, localizado en los países de Guatemala y El Salvador preferentemente, inapreciable hasta el punto de que no se dispone de estadísticas adecuadas, dado el grado ínfimo de su movimiento. En el caso de los servicios para pasajeros, obedecían en mayor proporción al traslado de personas en calidad de turistas y no a hombres de negocios. Así las cosas hemos de aceptar, porque tenemos el ejemplo en nuestro devenir histórico, que la dimensión poblacional, si no está influenciada por reacciones psico-sociológicas, no incide considerablemente en las decisiones humanas a la hora de encausar un movimiento expansivo integracionista, habida cuenta que esa situación ha sido superada en nuestro ambiente, puede asegurarse que la actividad de los transportes tomará auge a la postre, estimulada por los deseos y necesidades de viaje que engendra el mercado común cada vez más intenso y las concreciones integracionistas en los sectores públicos y privados.

c) Desarrollo e Intensificación Comercial Integrado:

Uno de los impulsos más concretos y decisivos que ha acelerado el de

rrollo de los transportes a nivel regional ha sido sin lugar a dudas la intensificación del intercambio de bienes y servicios entre los cinco países que constituyen el Mercado Común, a raíz de los compromisos adquiridos por todos ellos mediante la suscripción y ratificación de los Instrumentos de Integración, que más adelante son objeto de examen en un capítulo especial.

Otro impulso importante ha provenído del comercio exterior con terceros países, porque a pesar de que todos los miembros del Mercado Común, tienen propias instalaciones portuarias más o menos adecuados, siempre se genera el traslado de mercancías del puerto de un país a los centros comerciales de otro país miembro o viceversa, como sucede en el caso típico de El Salvador que utiliza el Puerto Matías de Gálvez, para efectuar parte del comercio exterior por el Océano Atlántico y Guatemala emplea los servicios del Puerto de Acajutla para el movimiento de ciertas mercancías de y hacia el exterior de Centroamérica.

Es tan verídico que el incremento del comercio entre los países miembros del Mercado Común Centroamericano ha contribuido a la intensificación de la actividad de los Transportes, que no cabe ninguna duda cuando se examinan las cifras de la transferencia de personas bienes y servicios entre ellos; el intercambio intraregional de productos mediante el Mercado Común ha triplicado sus transacciones de 123.821 toneladas métricas en 1960 a 745.200 toneladas métricas en 1965, lo cual significa también en términos relativos -- que el comercio intrazonal se ha elevado del 7 acerca del 14 por ciento del comercio exterior total de la región en el mismo lapso, según la proporción que se observa en los datos de la Sección de Estadística de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Para ilustrar un poco más sobre el Tópico veamos lo que al respecto -

dice la publicación de la SIECA citada con anterioridad: 4/

"El Comercio Intracentroamericano constituye una de las pruebas más concluyentes del estímulo que ha recibido la economía de la Región a través del Mercado Común. En el transcurso de los años cincuenta el intercambio comenzó a tomar impulso en virtud de los convenios bilaterales de comercio que ya formaban parte de la inquietud integracionista. A partir de 1959, cuando comenzaron a entrar en vigor los convenios multilaterales el impulso se vigorizó notablemente. Ya en plena fase acelerada de integración económica, en 1964, el valor de las importaciones intracentroamericanas ascendió a 105.4 millones de pesos centroamericanos, cifra que representa diez veces la alcanzada en 1952. Con excepción de 1955, año en que se registró una disminución del intercambio con respecto al año anterior, en todos los demás el porcentaje de crecimiento ha sido significativo, especialmente en 1964, cuando el comercio creció casi un 60% con respecto al año anterior."

La perspectiva de crecimiento se aprecia mejor en el cuadro que aparece a continuación:

COMERCIO INTRACENTROAMERICANO

(En millones de \$CA*)

<u>Año</u>	<u>Total</u>	<u>Índice Base 1950</u>	<u>% de aumento s/año ant.</u>
1952	10.3	124.1	5.6
1953	11.4	137.3	10.6
1954	13.4	161.8	17.9
1955	12.8	154.3	4.7
1956	13.5	162.3	5.4
1957	16.6	199.7	22.8
1958	20.5	247.8	24.1
1959	28.0	337.7	36.3
1960	32.7	394.1	16.7
1961	36.8	443.9	12.6
1962	50.4	607.5	36.9
1963	66.2	798.9	31.3
1964	105.4	1.269.9	59.2

* El peso centroamericano (\$CA) es equivalente a un Dólar (US\$)

FUENTE: SIECA

Es notable y sorprendente el auge que ha experimentado el Mercado Común de la Región como se concluye de los guarismos publicados por el organismo de integración referido, y ese movimiento mercantil ha imprimido una no menos laudable dinámica a la prestación de servicios de transporte por carreteras en el Istmo de Centroamérica; la afirmación anterior puede reforzarse agregando que el mayor volúmen de la intratransferencia comercial del Area - ha sido soportada o absorbida por el Tráfico de carreteras y puede asegurarse sin temor a equivocarse que no se vislumbra por lo menos a mediano y corto plazo otro medio de Transporte que merezca mayor atención de parte de las autoridades gubernamentales, en el sentido de habilitar, ampliar o mejorar - la infraestructura, ya que al menos en lo que se refiere al desplazamiento - de mercancías no hay otro sistema más asequible por su viabilidad, proximidad de las comunidades o centros de distribución, por el servicio de puerta a puerta, por las ventajas en espacio y tiempo aprovechables sobre otros medios, y por ser el único sistema de transporte cuya construcción, conservación y mantenimiento de su infraestructura corre siempre a cargo y bajo la responsabilidad del Poder Central en los cinco países integrados.

Es de suma importancia corroborar lo dicho atrás, consignando algunos conceptos emitidos por el Consorcio (TSC) en su Informe Resumido sobre los aspectos de mayor relevancia, relacionados con el Estudio Centroamericano de Transportes, el cual se llevó a cabo por iniciativa de las diversas instituciones regionales que hicieron patente la necesidad de alcanzar un mejoramiento en las facilidades de transporte para impulsar el proceso dinámico de la integración económica regional; conozcámoslos: 5/

5/ Estudio Centroamericano de Transportes -del Consorcio TCS- Informe Resumido. Página 40

"Los datos obtenidos por las encuestas de origen y destino practicadas por el Consultor en el año 1964 indican que 8.9 millones de toneladas a aproximadamente 73 por ciento del tonelaje total transportado a través de las fronteras departamentales -- fue movido por carretera. Esto representa el movimiento de más del 50 por ciento de cada producto incluido en el estudio general con excepción de café, bananos y algodón."

Merece destacarse además, lo expresado en el mismo Estudio para referirse a la generación de viajes en Centroamérica, cuyo comentario alude a la interpretación de los guarismos presentados en la Tabla II-C-1 que puede observarse más adelante. Literalmente significa lo siguiente:

"...Por esta Tabla se puede apreciar que el Transporte por carretera y por ferrocarril representa más del 99 por ciento del movimiento total de la región. El número total de viajes/persona utilizando cada uno de los medios está también indicado, más del 93 por ciento de estos es efectuado por carretera".

TABLA II-C-1

Movimiento de Tráfico por Medios. A través de Fronteras de Zona. 1964
(Toneladas métricas)

Medio	Toneladas	Por ciento	N° de viajes/persona	Por ciento
Carretera	8.946.320	73.2	93.101.605	93.5
Ferrocarril	3.162.403	25.9	6.176.547	6.2
Fluvial o Marítimo	80.864	0.7	41.483	0.0
Aéreo	24.603	0.2	335.545	0.3
TOTAL	12.214.190	100.0	99.655.180	100.0

FUENTE: Informe Resumido del Estudio Centroamericano de Transportes - Página 33 - Consorcio TCS.

La tendencia histórica registra un crecimiento considerable en la dimensión del comercio intracentroamericano, lo que representa en números absolutos una mayor dependencia de éste sobre los servicios del Transporte por carretera, en virtud de las características apuntadas anteriormente, que son concluyentes en nuestro medio; planteada así la situación, lo lógico, previsible y cierto es que, el acervo de equipo, instalaciones, empresas, infraestructura, legislación y otros recursos del Transporte por carretera, tendrán que acondicionarse a las necesidades crecientes del Sector, y sobre ello se profundizará con más detalle, en párrafos posteriores.

Para terminar esta parágrafo es conveniente hacer alusión a un comentario que aparece en una publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica 6/, donde se asevera el notable impacto que ha registrado el comercio mediante el Mercado Común, en lo que a servicios de Transporte por carreteras se refiere:

"El concepto del Mercado Común en cuanto al comercio exterior, es una extensión de la apremiante necesidad de facilitar, aún más el intercambio entre las naciones. Se estima que el uso de vehículos automotores se triplicó entre los años 1953 y .. 1959 y que de ninguna manera ha llegado al final del ciclo de demanda máxima, a pesar de los altos impuestos de aduana que se han aplicado a todos los vehículos. El impacto social de las ruedas a motor es, en cualquier parte, cosa bien probada y uno de sus no menos importantes aspectos es el ímpetu que se da a la educación rural cuando el autobús escolar hace su aparición en las zonas rurales".

d) El Progreso Industrial Integrado

El proceso de Integración Económica que sujeta el Mercado Común a una zona de libre comercio, mediante el intercambio de bienes y servicios origi-

6/ Características del Mercado Centroamericano BCIE - Página 31

narios de los países miembros del Sistema, supedita el desarrollo de ellos y el incremento de la producción regional, a la extensión e intensificación de las actividades agropecuarias, así como el aumento de esa corriente de bienes y servicios a través del desarrollo del sector industrial y de las actividades terciarias o de servicios.

La ampliación de los mercados para los países del área centroamericana en la magnitud regional, les ofrece perspectivas de crecimiento y desarrollo, considerando las posibilidades de inversión en proyectos industriales que no eran factibles para los mercados locales o nacionales. Esta situación trae aparejada una sustitución de importaciones creciente y una menor dependencia en la región del comercio exterior, lo que en definitiva se traduce en un mayor volumen comercial intracentroamericano.

Como consecuencia de ese mayor volumen de Transacciones comerciales, el Transporte centroamericano por carretera recibirá en el Transcurso del - Tiempo un impulso cada vez más acelerado, tomando en consideración la tendencia proporcional que ha observado en el pasado, comparando con otros medios de transporte disponibles.

En el sector industrial el que ha impulsado en una dimensión considerable el desarrollo de los países participantes del Mercado Común y se puede confirmar con los términos de la publicación de la SIECA que se menciona en páginas anteriores: 1/

^{1/}La industria centroamericana ha venido creciendo a un ritmo más alto que el resto de la economía. Mientras la industria creció a una tasa media anual de 6% durante los últimos doce años, la economía en su conjunto sólo lo hizo a 4.5%. De esta manera, la participación del producto industrial respecto al PNB, aumentó de 12.3% en 1952 a 14.4% en 1964. Este cre-

1/ Obra citada. Página 11

cimiento industrial se ha venido acelerando en los últimos años al influjo de las nuevas oportunidades que le ofrece el Mercado Común y las instituciones de la Integración Económica.

La actual estructura de la industria del Area es todavía típica de países de incipiente desarrollo, pero existen -- signos de cambio. Las industrias tradicionales de alimentos, bebidas, tabaco, textiles y otras similares que en 1952 representaban el 89.6% de la producción, rebajaron su participación a 82% en 1964. Las industrias productoras de bienes intermedios que en 1952 representaban el 7%, elevaron su participación a 8.9% en 1964; mientras la industria metal mecánica se mantuvo a un 4% del total, durante el período 1951/1964. Los cambios estructurales seguirán aumentando ya que dichos grupos industriales han venido creciendo respectivamente a las tasas anuales de 5.3%, ... 11.3% y 9.1%".

Las posibilidades del comercio regional mediante condiciones favorables en los mercados de cada uno de los países, han determinado el mejoramiento de la capacidad productiva centroamericana, dándole una nueva dimensión a las inversiones industriales en Centroamérica. Este hecho supone una movilización más intensiva de recursos y productos en toda la región, y en definitiva, su incidencia es superior en el proceso de los transportes a nivel centroamericano, en virtud de que algunas empresas de transportes que cuando se iniciaron en lo que se ha dado en llamar la industria de los transportes lo hicieron dentro de sus fronteras, al presente han tenido oportunidad de ampliar su radio de acción sobre rutas que se extienden de uno al otro extremo del istmo.

El objetivo de sustituir en alto grado las importaciones de bienes de consumo no duradero y materiales de construcción, presupone una interdependencia más intensa entre los países de la Región, lo que incrementará las actividades comerciales e industriales, con la consecuente demanda de servicios de transporte, por parte de los sectores económicos más importantes.

Las perspectivas del "Programa de Integración Económica del Istmo - Centroamericano", suponen una trascendente e importante participación con carácter prioritario al Sector Industrial en la economía de los países miembros como vehículo primordial para lograr el desarrollo recíproco y equilibrado de la comunidad económica. La razón de ser de esta esperanza conjunta, radica en la preocupación de los Organismos de Integración Económica -- Centroamericana, los cuales han querido imprimir un matiz de atractivo a las inversiones nacionales y extranjeras, dotando al Sector Industrial de un "Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración", de un "Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas" y de un Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial".

Superado el período de gestación de los instrumentos en referencia y concretado su efecto e impacto en las actividades industriales de la región, los cinco países habrán presenciado y experimentado un impulso al desarrollo económico integrado, multiplicando el volumen de las transacciones comerciales recíprocas y con terceros países. Se habrá creado entonces, el clima propicio para la generación de servicios de transporte, inducidos por la consecuente movilización de bienes y servicios, producto del desarrollo económico alcanzado.

En síntesis, el desarrollo industrial ha sido y será en el futuro de Centroamérica un factor determinante en el progresivo aumento de la demanda de servicios de transporte, y dentro de este sector, el Transporte por carreteras ocupa un lugar preponderante, como se registra en los anales de la historia.

e) Integración Económica Nacional y Centroamericana

Si bien es cierto los cinco países centroamericanos han concentrado-

sus esfuerzos en delimitar normas de política económica que permitan alcanzar niveles superiores de producción, distribución y circulación de la riqueza nacional en sus respectivos reductos, también es cierto que esa meta está muy lejos de alcanzarse por razones que no son del ámbito de este trabajo, motivo por el cual serán omitidas. Pero debe observarse sí, que en el presente existen considerables áreas en Centroamérica que no se han integrado a la economía nacional de sus países y es cierto porque no cabe corroborar otra cosa, que cuando tal incorporación llegue a convertirse en realidad, constituirá un enorme acervo económico que incidirá en el volumen de los transportes centroamericanos, cuando sus productos sean objeto de intercambio, tanto a nivel nacional como en el orden regional.

A modo de ilustración se puede discernir acerca de las afirmaciones que hace la señora Consuelo Martínez de Avila, economista guatemalteca, con relación a ciertos sectores indígenas que no han sido incorporados a la economía de Guatemala, cuyo Texto a la letra dice: 8/

"La población indígena que constituye el 53.1% de los habitantes guatemaltecos, ha permanecido culturalmente atrasada y económicamente desvalida a través de nuestra historia. No se le ha dotado de oportunidades para participar en la vida nacional, y cuando lo ha hecho, ha sido únicamente como una masa iletrada fácilmente manejable para la consecución de cualesquier fin político.

Aún desligándonos completamente de puntos de vista puramente éticos o humanitarios, tenemos que encararnos con la necesidad impostergable de dotar al indígena de estas oportunidades que le han sido negadas. La dualidad socio-económica de Guatemala debe desaparecer, ya que no puede concebirse la superación del estado de subdesarrollo en nuestro país, si en este persiste - grupo mayoritario de población formado por analfabetos que -- practican una precaria economía de subsistencia".

8/ La incorporación del Indígena a la Economía Nacional. Tesis de Grado de la Señora Consuelo Martínez de Avila. Introducción. Edición Personal.

Idéntica situación se presenta en ciertas zonas centroamericanas de apreciables recursos naturales, cuya explotación se ha soslayado por la ausencia de caminos de penetración, por la escasez de capital y por las angustias presupuestarias de los gobiernos.

La referencia se inclina a las regiones del Petén en Guatemala, de Olancho y Agúan en Honduras y las Tierras cercanas al Atlántico de los países de Nicaragua y Costa Rica, que han permanecido sin explotarse, por el gran volumen de inversiones que requiere su incorporación, dada la localización inclemente a la que contribuye también la dura topografía de sus tierras, el clima y el tiempo.

No ha habido una contribución tangible de estas regiones para las economías nacionales de los cinco países, en tanto que sí es evidente que los gobiernos están realizando esfuerzos por lograrlo, ya que encierran una gran riqueza potencial para Centroamérica; al menos contemplemos la razón de ser de las inquietudes y preocupaciones de los gobernantes en esa meta:

- 1°) El Departamento del Petén ofrece un gran contingente de maderas en sus bosques y posibilidades de yacimientos petrolíferos que podrían ser explotados si la República de Guatemala contara con los recursos económicos adecuados.
- 2°) La región de Olancho en Honduras guarece en sus entrañas la cantidad de 35.000.000 de metros cuadrados de madera que se encuentran dispuestos para ser explotadas en la primera oportunidad viable para Honduras, dato que ha sido estimado por las autoridades locales.
- 3°) El valle de Agúan está presto a ser desarrollado, según estudios que están gestándose en las oficinas planificadoras hondureñas,

ya que constituye una fuente de ingentes recursos naturales a propósito para un buen proyecto de colonización.

- 4°) En la República de Nicaragua la proyección y construcción de la carretera al Rama les ofrecerá perspectivas de crecimiento en esa región al conectar la costa del Atlántico con los principales centros de consumo y producción.
- 5°) La habilitación de la región atlántica de Costa Rica, mediante la interconexión de algunos centros agrícolas y ganaderos por medio de la canalización de las Lagunas del Atlántico, presenta perspectivas de crecimiento en el mercado nacional y a la larga en la dimensión centroamericana; también existen proyectos de desarrollo y extensión agrícola en los lugares de Batán y cercanías que darán al país un buen aporte para el desarrollo de su economía.
- 6°) Existe una gran cantidad de estudios básicos sobre recursos naturales los cuales han sido recopilados en un inventario, por iniciativa de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, con el fin de conocer el estado actual de esos estudios, como etapa inicial para los programas de desarrollo que de preferencia se tratarán con un enfoque regional, en virtud de cuyo criterio se ha dado en llamarles estudios básicos.

Las conclusiones enumeradas son algunos ejemplos de las perspectivas de desarrollo que se desprenden de la riqueza potencial representada --

por los recursos naturales centroamericanos, que en tanto sean incorporados a la economía de la Región constituirán un seguro crecimiento del sector - Transportes y dentro del mismo, la actividad por carreteras con la proporción que denotan las preferencias de los usuarios del pasado, si se mantienen las condiciones imperantes.

Tanto la integración económica a nivel nacional como en el ámbito regional han dado su contingente desarrollo de los Transportes por carretera, ya sea con el carácter de insumo productivo o como satisfactor directo de las necesidades personales de los usuarios, como se ha visto a través de los conceptos expresados en lo que va del trabajo presente.

f) Otras Consideraciones sobre el Desarrollo de los Transportes

Las actividades de la Integración económica en el Istmo Centroamericano han despertado una conciencia convergente e inductiva en la comunidad regional, cuyos resultados emotivos han sido la integración de hecho en el campo social, cultural, deportivo y en última instancia hasta las instituciones armadas se inclinaron por formalizar un órgano ultranacional que se encuentra en negociaciones para su operación.

Ha sido satisfactorio apreciar acciones de hombres de negocios, de industriales, de gremios asociados en la empresa privada y sobre todo de los hombres de gobierno, como consecuencia del Mercado Común y las etapas de integración que prometen un desarrollo saludable según se colige por los resultados obtenidos en su período de transición.

Una inquietud surgida del intercambio regional de bienes y servicios, radica en la predisposición en que se encuentran actualmente los industriales centroamericanos, en el sentido de mejorar la eficiencia de sus fábricas, aumentar los rendimientos y reducir los costos, para competir con éxi-

to en el mercado centroamericano; los primeros pasos los han dado los Textileros del Istmo que con asistencia de la SIECA y un ingeniero asesor de las Naciones Unidas han convenido organizar una escuela centroamericana para dotar a la industria de personal capacitado en los niveles de operación, a -- diestramiento que posteriormente se extenderá a los niveles gerenciales o directrices.

Inicialmente se intentó capacitar a los mecánicos de los centros Textileros, a fin de que mantengan el equipo disponible en condiciones satisfactorias de funcionamiento, con la experiencia obtenida en un curso que se impartió en Guatemala para la maquinaria Picañol; estas instrucciones se darán posteriormente para otros tipos o marcas de equipo.

De todas estas actividades brota un contingente considerable de necesidades y deseos de viaje que tiene su impacto en el Transporte regional -- por carreteras, y conforme se perfeccione el Mercado Común es palpable su crecimiento; podemos afirmar que los servicios de transporte por carretera con un efecto del fenómeno que se está desarrollando en Centroamérica, sea el Mercado Común y la integración económica con todas sus implicaciones, pero una vez impulsado se convierte en un factor de interrelación en todos los sectores económicos, del cual no se puede prescindir.

2. SITUACION ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA

a) Características Topográficas y Geográficas. Las Carreteras

El macizo montañoso de Centroamérica se orienta en varios sistemas o cadenas que se ubican de este a oeste en el norte y de sur-este a nor-este hacia el sur del Istmo, bordeando la costa del Pacífico, y en el que diversas formas topográficas componen la configuración del terreno hasta alcanzar un máximo de 4.000 metros de altura en varios puntos.

Los cambios en la temperatura como consecuencia de las diferencias de elevación, así como también por la variable precipitación pluvial a lo largo del Istmo, permiten ofrecer un clima variado en todos sus puntos, que según criterios expresados, parecen dividir o clasificar la región en 3 zonas, o bien, caliente, templada y fría. Existen dos estaciones claramente definidas, las cuales se caracterizan por un período seco que se extiende de diciembre a mayo casi siempre y otra húmeda de junio a noviembre; no obstante, lo anterior, existen partículas de territorio en que la época seca es más corta como sucede en la Provincia de Limón en Costa Rica por la vertiente, donde se mantiene de seis a ocho semanas.

La precipitación anual varía desde un promedio de 500 mm en la región de Zacapa en Guatemala a otro promedio de 6.000 mm en la desembocadura del Río San Juan; la mayor humedad se registra en términos generales a lo largo de la vertiente atlántica.

La Topografía del área centroamericana ofrece un marcado contraste entre las planicies llanas o ligeramente accidentadas costaneras y las montañas escarpadas del interior.

En el litoral de Pacífico los terrenos planos son angostos, promediando 50 kilómetros de ancho, desde Guatemala hasta Nicaragua estrechando

dose aún más en Costa Rica y encontrándose las planicies más extensas en el departamento de El Petén en Guatemala, cuya altura menor es de 300 metros - sobre el nivel del mar.

El ancho promedio del litoral Atlántico es aproximadamente de 150 kilómetros; se extiende desde la región oriental de Honduras en unos 480 kilómetros hacia el frente de la costa de Nicaragua cerca de la frontera con Costa Rica; un llano de unos 40 kilómetros de ancho orientada al Sureste, atraviesa el Istmo desde los lagos de Managua, y Nicaragua hasta la costa del Atlántico después sobre Costa Rica hasta la frontera con Panamá.

Las extensas áreas con subsuelos de origen volcánico son centros dedicados a una intensiva y productiva actividad agrícola y entre ellas se cuentan gran parte de los altiplanos guatemaltecos, el valle rodeado de montañas de El Salvador, algunas tierras bajas en el occidente de Nicaragua, y la Meseta Central de Costa Rica.

Existen suelos aluviales en la falda del Pacífico, así como también existen suelos lateríticos en el litoral del Atlántico que son bastante fértiles, aunque muy azotados por la erosión ocasionada por las lluvias, razón por que es necesario operar con cuidado la agricultura para alcanzar productivas cosechas.

Este marco físico del suelo centroamericano nos muestra una expresión gráfica del panorama que ha regido en nuestra historia enfrentándose al esfuerzo del hombre en la acción de establecer los caminos y carreteras necesarios para obtener medios de comunicación terrestres más o menos seguros.

La Carretera Interamericana iniciada allá por los años 30, fue la primera vía terrestre internacional y une a las cinco capitales de los paí-

ses de Centroamérica en una longitud de 2003 kilómetros de los cuales aún - hay trechos por terminar.

En el último decenio las redes de carreteras han tenido un considerable crecimiento y ya en 1952 existían dos mil kilómetros pavimentados, de - los cuales casi tres cuartas partes pertenecían a El Salvador y Costa Rica - y en general construídas con especificaciones muy bajas. Se puede apreciar que en la actualidad existen cinco mil kilómetros de carreteras pavimenta - das y más de veinte mil kilómetros de carreteras transitables en todo tiem - po.

Desde la iniciación de los programas de integración se observó la ne - cesidad de mejorar y ampliar el transporte entre los países del Istmo, con el propósito fundamental de facilitar los objetivos del Mercado Común y las etapas de integración económica, ya que la situación prevaleciente se cir - cunscribía a conectar las zonas de producción agrícola de exportación y los principales poblados del interior con los puertos y rutas marítimas de cada país.

El primer síntoma de transformación empezó a manifestarse a través - de los esfuerzos nacionales que procuraban extender sus redes interiores de carreteras, cuya construcción acusa un crecimiento a una tasa anual de 3.7- por ciento hasta alcanzar una longitud de 10230 kilómetros en 1953 y poste - riormente dicha tasa se elevó a 8.5 por ciento anual para obtener 24.816 ki - lómetros de carreteras accesibles en 1963.

Con el surgimiento del Mercado Común, el concepto de red nacional de carreteras, orientado hacia la solución de problemas internos de cada país, ha sido sustituido por un concepto nuevo según el cual las vías de comunicación vinculan regiones de economías complementarias. El mismo Mercado Co -

mún dió la pauta y señaló las necesidades que inclinaron a los Ministros de Economía y Obras Públicas en su Primera Reunión de Guatemala en agosto de 1963, a escoger una red factible a mediano plazo para unir las redes nacionales existentes. En el periodo 1957/62 el comercio intracentroamericano acusó un crecimiento del orden del 25% anual, y en 1961/62 el incremento máximo del 36.7% lo cual denota una gradual sustitución en las importaciones de los artículos extranjeros por artículos originarios de los países del área.

Existen una serie de factores indicadores de un ritmo de crecimiento persistente en los próximos años, motivos por el cual la expansión y el mejoramiento de las redes nacionales de carreteras son necesarios, si se toma en cuenta que el transporte intracentroamericano radica especialmente en un Sistema de comunicación por carreteras.

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), revisaron la situación del Transporte Terrestre y elaboraron un "Programa Regional de Carreteras Centroamericanas", que se discutió y aprobó por el Subcomité Centroamericano de Transportes en la Reunión de Managua del 17 de junio de 1963, cuyas recomendaciones para la ejecución de los proyectos se aprobaron en la Reunión de Ministros de Economía y Obras Públicas

La red regional de carreteras comprende 13 rutas con una longitud total de 5120 kilómetros cuyo costo asciende a los 450 millones de dólares y entre los programas bienales o quinquenales aprobados por los Ministerios de Economía y de Obras Públicas de Centroamérica se encuentra la construcción de 1932 kilómetros a terminarse antes 1969.

Con una red regional de esta magnitud Centroamérica contará con el a

cercamiento de las áreas más densamente pobladas y de gran producción agropecuaria, así como la interconexión de puertos y centros de mayor producción industrial con los de consumo.

El Banco Centroamericano ha recibido solicitudes de préstamo para financiar proyectos de carreteras por el monto de 24 millones de dólares.

La resolución 7 de la Primera Reunión de Ministros de Economía y Obras Públicas aprobó la resolución 5 "Mantenimiento de Carreteras" de la Segunda Reunión del Subcomité de Transportes, efectuada en Managua en junio de 1963. Se encomendó a la SIECA y al BCIE, la elaboración de un estudio en el que se examinarán problemas de organización, operación y financiamiento que afrontan los países en su red vial. También se recomendó como parte del estudio, el análisis de los mecanismos y modalidades alternativos que podrían establecerse en los niveles nacional y regional para garantizar el mantenimiento vial.

Se espera mejorar y fortalecer la eficiencia de los programas de mantenimiento que ha sido notoriamente baja en los países del área, la red regional y las redes nacionales deben mantenerse en condiciones apropiadas a las necesidades de Transportes para el Mercado Común y de paso proteger - las fuertes inversiones que se han realizado en carreteras.

El estudio ha tenido en cuenta la complejidad de los problemas de la difícil topografía del terreno, la lluvia, la intensidad del tránsito, la asignación de recursos, la falta de personal entrenado, la ineficiencia en el uso de los recursos de capital y varias otras limitaciones de carácter técnico y administrativo, con especial consideración el mantenimiento de la red regional de carreteras. Se recomienda un programa de acción, se proponen sistemas operativos y se formulan las bases de un posible acuerdo para-

asegurar y obtener una mejor cooperación entre los países con un mantenimiento eficiente y adecuado.

b) Las Concentraciones Demográficas como Determinantes en la Red Vial Centroamericana

Como lo señala el epígrafe, es obvio que las concentraciones humanas constituyen un elemento determinante para escoger los medios de comunicación adecuados para otorgar accesibilidad al funcionamiento de las actividades comunales o individuales de índole social, política, económica o administrativa.

En el Status quo de Centroamérica la tónica general ha sido la fundación de villas, pueblos y ciudades, a lo largo y a través de la faja de terreno ubicada entre la costa del Pacífico y la cortina que se llega ante las faldas de las montañas principales que corren por todos los países del istmo formando las cordilleras; ello es en virtud a las condiciones propias de la misma Naturaleza que ha dotado de mejores climas, mejores valles y planicies, mejor orografía y recursos naturales hacia la costa del Pacífico.

Sin embargo, eso no quiere decir que mediante el esfuerzo del hombre, no puedan habilitarse las regiones necesarias y factibles de establecer en pro de un equitativo desarrollo físico y económico para toda Centroamérica, contemplando la inminente integración en los niveles nacional y regional de la cual ya se comentó en párrafos anteriores.

Conviene hacer mención especial de un estudio que actualmente está llevando a cabo la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) por medio de su Sección de Desarrollo de la infraestructura, cuyo contenido se orienta en el sentido de pro-

yectar las regiones naturales que permitiría el medio físico del área centroamericana, como preámbulo a la preparación de una segunda etapa del plan vial para Centroamérica; el estudio se inició a raíz de una decisión del Comité de Cooperación Económica con ese objetivo, siendo algunos de sus módulos los siguientes: 9/

"Un plan vial sería parcial, incompleto, mentiroso de la realidad, insuficiente, si no considerase las regiones a las que debe servir y si no se le planeara como un instrumento para obtener un fin: el desarrollo"

En la página 9 de la misma obra dice textualmente:

"Actualmente somos casi 13 millones de los cuales cerca de 9 millones son campesinos. Este hormiguero humano que muestra el mapa se concentra en las montañas y parece obviar el llano. Paradójico verdad? Pues bien, casi parece que también evita la ciudad.

Lo notable es precisamente su grado de dispersamiento, y su concentración sobre el Pacífico y montañas centrales. El Atlántico 53% del territorio nacional, está desierto.

Las carreteras sirven para algo más que para el transporte de bienes y personas. Sirven también para canalizar la migración". 10/

Todo el comentario transcrito, es para afirmar que la red vial centroamericana actual ha sido determinada en el pasado por las concentraciones humanas surgidas desde el tiempo de la colonia, primero a nivel local y luego como consecuencia del Mercado Común y las etapas de integración económica se ha extendido a nivel regional; pero notoriamente en un plan de desarrollo o colonización, la construcción de caminos hacia regiones despobladas, la determinante de una reacción migratoria, o sea, la inversa.

9/ Introducción de Anteproyecto de Regiones Naturales y Nuevo Plan Vial para Centroamérica. - SIECA -

10/ Los mapas de que habla el párrafo transcrito fueron expuestos al público en las Oficinas de SIECA y algunos países de Centroamérica (Universidad de Costa Rica).

e) Costos de Construcción y Mantenimiento - Financiamiento

Los costos de construcción de calles, caminos y carreteras guardan es trecha relación con el costo de su conservación y mantenimiento, puesto que a mejores normas cualitativas o especificaciones estrictas empleadas en su diseño, supervisión y ejecución, menor es el costo en mantenerías y conservados; esto permite traer a colación la tendencia sostenida en el transcurso del tiempo por los países de América Latina, en cuyos programas de obras viales priva el criterio de trazar los caminos de primera, segunda y tercera categorías muy por debajo de las normas mínimas (11/) usuales o recomendadas por tratadistas de la materia; consecuencia ineludible es el detrimento de las redes camineras nacionales y en nuestra época en que el Mercado Común de Centroamérica ha entrado a su segundo período de funcionamiento y en que se vislumbra una integración latinoamericana, no deja de causar inquietud tal tendencia, puesto que la transformación de esas redes en sistemas regionales o internacionales se hace más difícil por el estado físico poco ideal en que se encuentran.

Una característica que incide considerablemente en la actitud de mérito radica en la posición negativa a que se han sujetado en algunas oportunidades los funcionarios encargados de aprobar los presupuestos, (Asamblea Legislativa en Costa Rica) quienes lo hacen sin obedecer a criterios técnicos, obligando a los programadores de carreteras a archivar proyectos completos o a la postre a ejecutar obras de menor costo y menos durables.

Con excepción de la Carretera Interamericana que es la que actualmen-

11/ El autor de esta Tesis tiene experiencia sobre el particular, en vista de que prestó sus servicios al Ministerio de Transportes de Costa Rica por espacio de ocho años; en la Sección de Infraestructura de SIECA priva el mismo criterio, al evaluar los proyectos y obras que conforman la red vial centroamericana.

te moviliza el Tráfico de mercancías del Mercado Común y la mayor proporción de personas como se aludió en capítulo aparte, y algunas otras consideradas como principales en cada país del área, todas las demás merecen mayor atención de parte de las autoridades de Transporte; con esa virtud cabe considerar que en definitiva, el mal estado de los caminos de acceso a esas carreteras principales viene a gravitar considerablemente sobre el costo final de los servicios prestados, en algunas zonas, o en última instancia en las mercancías originarias de los países, ya que el transportista incluye como factor de costo (aunque no sea en una forma técnica) el deterioro de los vehículos y el tiempo empleado en la ruta; ya se hablará con mayor amplitud en el aparte correspondiente a los costos de los servicios.

Lo que sucede al final, con una defectuosa atención al sistema integro de carreteras y caminos, por lo que se ha venido comentando en cuanto a normas mínimas diseño y supervisión, es el sostenimiento de fuertes erogaciones en los presupuestos por concepto de conservación, mantenimiento o nuevas construcciones, con las consiguientes demoras y pérdidas de recursos en la economía nacional de los países, lo que interfiere el buen funcionamiento del Mercado Común.

Reflexionemos sobre lo que al respecto trata William O. Thomson, que en términos a la letra dice: 12/

"Los costos de las instalaciones están determinados en forma parcial por el costo de construcción de la carretera, la capacidad y duración de la misma, y el costo anual de mantenimiento. Como estos costos están interrelacionados, el que sean económicos los costos de las instalaciones dependerá de que se mantenga un balance adecuado entre ellos. El factor más importante que no está relacionado con los tres rubros mencionados más arriba, es el volumen total de carga. Este factor está determinado por el trazado y la justificación económica de la carretera; los cuales a su vez, dependen en parte de los costos de operación del transporte."

12/ Volumen 2 N° 1 Revista Interamericana de Economía -investigación de los factores que afectan los Costos de Transporte- Página 101

Afortunadamente, la conciencia que ha despertado el movimiento de integración económica en los funcionarios públicos ha dado resultados positivos, puesto que ha generado esfuerzo e interés para dotar a la región de una adecuada red vial conforme a las posibilidades y recursos disponibles, lo que permite suponer que el equilibrio de los factores citados pueda lograrse a corto plazo.

Antes de suscribirse y ponerse en vigor los instrumentos de integración económica, la alternativa de trasladar los costos de construcción, conservación y mantenimiento a los usuarios parecía un objetivo irrealizable, debido al estado deplorable de las carreteras que se construyeron bajo normas mínimas y a la larga escogiendo la alternativa de menor desembolso momentáneo, sin deliberar sobre los beneficios directos e indirectos de los proyectos.

El efecto inducido del Mercado Común sobre las vías de comunicación--inclina a las autoridades del transporte a superar la tónica tradicional para alcanzar el desarrollo de una infraestructura sólida, encontrándonos con la certeza de que algunas carreteras son amortizadas y mantenidas por los usuarios; como sucede con la carretera al Atlántico en Guatemala y la Autopista entre San José y el Aeropuerto El Coco en Costa Rica, construidas ambas con las más ambiciosas normas y especificaciones, y donde el usuario paga con entusiasmo el peaje correspondiente, consciente de que está disfrutando de una ventajosa relación ahorro/costo.

Se puede afirmar que la Red Vial Centroamericana con todas sus ramificaciones, exceptuando la carretera interamericana, ha sido financiada con asignaciones del presupuesto general de los países y en los últimos años, --grandes trayectos se financiaron y se financian con empréstitos de fuentes externas (BID-BIRF-EXIMBANK, etc.); la carretera interamericana se construyó

con aportes del gobierno de Estados Unidos y los gobiernos locales en una proporción de 2/3 y 1/3 respectivamente, excluido el valor de los derechos de vía; sin embargo el peso de estas inversiones ha recaído en su mayor proporción sobre los hombros de la administración pública, salvo las excepciones indicadas; se han improvisado fondos especiales para este propósito, en carácter de tasas o impuestos sobre licencias de circulación o conducción, sobre el consumo de combustibles, lubricantes y repuestos, pero no en una forma técnica, ya que no existe una administración y control adecuados de los fondos, ni coordinación entre los planeadores de carreteras y los recaudadores fiscales.

Existe en Costa Rica un sistema cooperativo entre el gobierno central y las municipalidades, las cuales mediante programas previos financian, supervisan y ejecutan la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, con resultados satisfactorios; no obstante, ese sistema podría mejorarse mediante aportes tangibles de la propiedad privada, quienes ulteriormente gozan de la plusvalía otorgada a sus predios, sin perjuicio de ciertas donaciones denominadas "fondos de terceros" que administra el Ministerio de Transportes en obras específicas.

Con respecto a la Plusvalía, la Ley de Impuesto Territorial de Costa Rica, en su artículo 21, incisos a y d, prevee los posibles aumentos de valor que pudiera tener la propiedad privada como consecuencia de mejoras sustanciales o nuevas construcciones adyacentes a las propiedades objeto de avalúo, facultando a la Dirección de la Tributación Directa para realizar revaluaciones; en el caso de carreteras y caminos el mismo Artículo citado conlleva la necesidad de que el Ministerio de Obras Públicas (ahora transportes) solicite a la Tributación Directa dichos avalúos para efectos de negociar

las expropiaciones y donaciones considerando la plusvalía.

Para terminar este aparte importa conocer algunas cifras sobre costos de construcción y mantenimiento que parecen configurar la conducta de los programadores, en el área centroamericana, cuando se trata de construir o conservar nuestras redes de carreteras; se trata de una nota de secretaría presentada por la SIECA para justificar la construcción del tramo Puerto Cortés -La Ceiba- Trujillo en Honduras, cuyos términos textuales son estos: 13/

"El costo se ha asumido siguiendo los datos del estudio del consorcio de Transportes en \$35.000 por Km. debido a que la carretera es plana y no atraviesa ninguna montaña los costos pueden ser en realidad menores pues tramos similares en Guatemala con el tramo Pajapita -La Blanca costó solamente \$5.500 Km. En El Salvador la carretera Sitio del Niño-Apopa de terreno casi plano costó \$15.300 c/Km y en Nicaragua algunos tramos desde 13.980 hasta 29.455 \$/Km. La cifra 35.000 \$/Km está pues sobre lado seguro.

Costo de mantenimiento para Honduras es 642 \$/Km/año.
Para El Salvador y Nicaragua 485 y 443 \$/Km/año respectivamente

Los costos de Honduras son principalmente para carretera de grava. Los otros para carretera pavimentada. La cifra de 500 \$/Km/año está plenamente justificada".

De donde con toda razón se infiere, que si el Consorcio de Transportes asume un costo de \$35.000 por Km. para la construcción de una carretera normal y 500 \$/Km. para su mantenimiento, el comportamiento tradicional en Centroamérica ha sido tendiente a otorgar a esta actividad la cantidad menor de recursos posible, con las consecuencias que se apuntaron en frases precedentes y por las causas comentadas.

d) Terminales e Instalaciones Existentes

No se puede aseverar que exista en Centroamérica una sola terminal con todas las instalaciones adecuadas tal como es requerida para dar un efi-

13/ Observaciones sobre la Importancia de la Carretera Puerto Cortés-La Ceiba-Trujillo. Página 12. Nota de Secretaría de SIECA. 1966

ciente y seguro servicio de transportes. En lo que se refiere al reducto nacional, Guatemala posee una terminal donde converge un sin número de empresas a recoger el tráfico de personas o mercancías que se movilizan a diversos departamentos y municipios del país sin trascender las fronteras nacionales, convirtiéndose en el único país de la región cuya acción gubernamental constituye el primer intento en organizar la actividad de los transportes a nivel local.

En algunos otros países como El Salvador y Costa Rica fueron asociaciones de empresas o personas particulares las que se esforzaron por centralizar los servicios de transportes por carreteras -siempre en el ámbito local- en estaciones terminales que rentan o construyen de acuerdo a sus posibilidades financieras pero que no obstante, no reúnen las condiciones necesarias para expedir el servicio y reducir los costos de operación, como habrá de recomendarse más adelante en capítulo especial.

Pero debe tomarse en cuenta que entre las empresas organizadas en el presente para ofrecer servicios a nivel intracentroamericano, ninguna posee terminales eficaces en condiciones satisfactorias, como no sea una sencilla sala de espera en la oficina principal, mientras se inicia o reanuda el servicio para el traslado de personas, o cuando menos, el autobús espera al frente de un hotel donde regularmente se alojan los pasajeros.

En lo que respecta al tráfico de mercancías la situación empeora, ya que no se dispone de almacenes especiales en terminales centralizadas donde pueda recogerse el contingente de carga sin tener que atravesar ciudades y calles de tráfico abundante con la consiguiente pérdida de tiempo y el deterioro de calles de tráfico abundante con la consiguiente pérdida de tiempo y el deterioro de calles que no han sido diseñadas para soportar elevados tone

tajes; no ha habido preocupación especial por coordinar los servicios de alto tonelaje con la asistencia de unidades de menor peso que efectúen el papel de distribuidores en el centro de las ciudades, lo que permitía reducir los costos y conservar en mejores condiciones las carreteras y calle.

El Consorcio de Transportes en su estudio hace algunos comentarios -- que conviene citar: 14/

"Investigaciones llevadas a cabo por los Consultores con respecto a las tarifas de carga y pasajeros así como las facilidades - terminales, revelaron que muy pocas empresas de camiones o buses tienen terminales adecuadas para el manejo de pasajeros y productos. Además, las tarifas bajas prevalecientes en Centroamérica no proporcionan los ingresos suficientes para cubrir los costos directos y también permitir inversiones en instalaciones terminales adecuadas. El resultado es un servicio incompleto e ineficiente, creando también congestión en el tráfico fuera de toda proporción con relación a los volúmenes existentes de tráfico."

El status que representado por las frases transcritas y la indiferencia puesta de manifiesto por los gobiernos en solucionar los problemas del transporte terrestre, hacen constar que es palpable la necesidad de reunir los medios necesarios en el futuro para mejorar la corriente de los servicios que exige el Mercado Común, habilitando, mejorando y programando un buen sistema de terminales con las instalaciones necesarias.

e) El Equipo Rodante Utilizado - Su Financiamiento

Tanto en el transporte de personas como en el transporte de mercancías, el equipo utilizado, en una gran proporción, se encuentra en pésimas condiciones de funcionamiento tomando en consideración los servicios locales, departamentales e internacionales o regionales, y sólo muy pocas empresas poseen vehículos adecuados para el efecto; ello es en virtud de que en épocas pretéritas, los interesados en ingresar a la industria del transporte adqui-

rían unidades o lotes de unidades usadas en algún país desarrollado, con el afán de economizar recursos, o de otro modo, porque no se disponía de los su ficientes fondos para contratar unidades nuevas, actitud que se prolonga en algunas oportunidades al presente.

Corolario evidente de esta situación es el suministro de servicios i- neficientes e inseguros con la consecuente alza de los costos de operación, - costos que en definitiva repercuten en la economía de los usuarios; sin em - bargo con el despertar del Mercado Común se ha notado deseo de superación de parte de las principales empresas de transporte, preferentemente las que rea lizan servicios a través de toda la región centroamericana, las cuales se in clinan por adquirir equipo nuevo para operar; hay empresarios locales que si guen el mismo comportamiento para los servicios urbano e interurbano.

Se puede afirmar sin temor a equivocarse, que el equipo rodante de - Centroamérica ha sido financiado con el concurso del capital privado y la mo dalidad usual de adoptar sistemas de venta a plazos ha facilitado el ingreso a la industria de muchas personas que con sólo un pequeño pago inicial ad -- quieren cualquier tipo de vehículo motorizado para dedicarse a la actividad - mientras amortizan la deuda; este sistema de promoción de ventas que se gene raliza para vehículos nuevos y usados, y la ausencia de una regulación legal adecuada, incide desfavorablemente para los países en lo que podría llamarse una proliferación de unidades en poder de empresarios individuales o colecti vos, que a la larga se convierten en propietarios de unidades en buenas, re - gulares y malas condiciones de funcionamiento, propiciando la competencia - ruinosa para perjuicio de los usuarios, los mismo transportistas y de los mis mos gobiernos que se ven obligados a subsidiar la industria por no elevar - las tarifas.

El Consorcio de Transportes en su estudio citado en varias ocasiones-
15/, ofrece las siguientes cifras sobre vehículos automotores:

"En el año 1962 matricularon un total de 136.000 vehículos automotrices en Centroamérica, total que no incluye motocicletas, motobicicletas y otros vehículos sin motor. Los automóviles representaron el 65 por ciento de este total, seguido de camiones con 28 por ciento, y buses con 6 por ciento. Los datos correspondientes al período 1951-61 indican que el total de vehículos matriculados aumentó por un promedio anual de 11.4 por ciento, en tanto que el promedio anual de aumento de camiones fue de 10.0 por ciento, y buses, 7.6 por ciento. El promedio más alto de crecimiento en el total de vehículos matriculados se atribuye a una inversión relativamente mayor en automóviles particulares. No obstante, durante el referido período, las matrículas de buses y camiones aumentaron a un ritmo mucho más acelerado que el producto bruto doméstico de la región (4.6 por ciento). Esta diferencia refleja el aumento en medios de transporte puestos a disposición del público y estimulado por la expansión concurrente del sistema vial. El total de matrículas de vehículos para toda la región fue proyectado por el Consorcio en 288.300 para 1969; 429.100 para 1974; y 833.500 para 1984".

Asimismo, el Consorcio referido presenta algunas cifras sobre la capacidad y número de vehículos de la región en el año 1962, estimándolos en la siguiente forma:

<u>Capacidad en toneladas</u>			
<u>Camiones</u>	<u>Número</u>	<u>Total</u>	<u>Promedio</u>
4 toneladas o más	14.105	74.962	5.3
menos de 4 toneladas	23.685	28.422	1.2
TOTAL	37.790	103.384	2.7
<u>Buses</u>	<u>Número</u>	<u>Capacidad total</u> <u>(Asientos)</u>	<u>Capacidad promedio</u> <u>(Asientos/vehículo)</u>
Total	7.992	262.134	32.8

3 REGIMEN PRESENTE DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE POR CARRETERA EN EL AREA CENTROAMERICANA

a) Leyes y Reglamentos que los Regulan

En los países de la región centroamericana las leyes y reglamentos que se han emitido para establecer y adjudicar concesiones de explotación, o para regular los servicios del transporte de personas por carretera, presentan un matiz heterogéneo en el fondo y en la forma, pues fueron concebidos para el servicio local de cada país, hecho que constituye ahora un obstáculo cuando se pretende aplicarlos al transporte regional ya que se han dictado sin considerar las leyes de los otros países.

En algunas de las disposiciones tomadas por los gobiernos, se ha intentado regular el transporte centroamericano en el ámbito local como se muestra a continuación:

El Acuerdo Gubernativo de 10 de marzo de 1965, decretado por el Gobierno de la República de Guatemala, en su tercer Considerando, dice literalmente,

"Que es necesario dictar normas, a nivel nacional, que regulen el transporte intercentroamericano de personas, en tanto se emiten los nuevos instrumentos legales sobre transporte y se suscribe un Protocolo a nivel centroamericano para uniformar la legislación de la materia."

de cuyo texto se deduce el carácter provisional que ostenta el Acuerdo mencionado y la esperanza del gobierno de Guatemala de que se llegue a una negociación entre los países del área, a efectos de homogenizar la legislación y el servicio de los transportes.

En la República de El Salvador, el Decreto Ejecutivo N°25 publicado en el Diario Oficial N°45 de fecha 6 de marzo de 1957, da origen al "Reglamento Transitorio de Transportes de Autobuses y Camionetas", que regula los-

servicios del transporte internacional de personas en conjunción con los ser
vicios nacionales, como se observa en los artículos del citado Reglamento -
que se transcriben:

"Art. 2º.- Para la aplicación de este Reglamento, el Transporte de pasajeros por autobuses y camionetas, se divide en urbano, in
terurbano e internacional".

"Art. 3º.- ...internacional, el que se proporciona entre cual -
quier lugar de la República y otro situado fuera del territorio-
nacional y viceversa.

Las disposiciones de este Reglamento se aplicarán a las tres
clases de transporte que se definen en este artículo, a menos -
que expresamente se limite su aplicación a determinada clase de
transporte".

Como es notorio, el articulado de este Reglamento es aplicable a los-
servicios nacionales e internacionales, pero como es lógico, en lo que se re
fiere a la actividad dentro del territorio nacional, ya que a todas luces no
tiene aplicación al cruzar las fronteras, puesto que fuera de ellas habrá o-
tra legislación diferente a la cual se deben someter los transportistas y si
las disposiciones difieren se encuentran obstáculos para prestar los servi -
cios.

La Legislación costarricense en el Decreto N°26 de 10 de noviembre de
1965 expresa lo siguiente en su Artículo 1º:

"El servicio internacional de transporte de personas en cuanto
afecta a Costa Rica, se regirá por los convenios que se suscri -
ban con otros países debidamente ratificados por la Asamblea -
Legislativa. En tanto dichos convenios no estén vigentes, re-
girán las disposiciones de los siguientes artículos."

El carácter condicional de este artículo revela la expectativa a que
está supeditado dicho reglamento y que demanda urgentemente la celebración -
de convenios que regulen los servicios de transporte internacionales.

En Honduras y Nicaragua son las leyes que regulan el tránsito las que
contienen algunas disposiciones para adjudicar, regular y organizar los trans
portes por carreteras.

Las normas y procedimientos empleados para otorgar una licencia de ser vicios en las oficinas reguladoras de los países del área son diferentes, en detrimento de la equidad y equiparación de costos y beneficios para los transportistas y en definitiva en perjuicio de los usuarios, quienes soportan en el precio las diferentes cargas impuestas; de ahí la necesidad de uniformar el mecanismo administrativo, para que todos los factores graviten de manera equitativa en la Región.

La conducta tradicional de los gobiernos en Centroamérica ha sido la de no intervenir en aspectos del transporte de carga por carretera, puesto -- que no existen disposiciones en las legislaciones vigentes, pero sin embargo los códigos de comercio señalan algo sobre la materia y contienen algunas - cláusulas por las que se rigen los contratos del transporte mencionado.

Para ilustrar un poco el tópico, meditemos sobre lo que al respecto - comentó el Ing. Stanislav Ambrozek de la CEPAL en el Seminario Regional de Administración de Programas de Construcción y Mantenimiento de Carreteras, - en San José, Costa Rica, celebrado entre el 12 y 16 de octubre de 1964. 16/

"En Centroamérica se ha preferido seguir la política de no intervención en asuntos económicos del transporte de carga por carrera. El desarrollo económico y social de los países ha sido objeto de legislación a niveles nacionales y de acuerdos - formales a nivel regional. Puesto que el transporte está intimamente asociado a muchas de las actividades, para lograr ese desarrollo la intervención legislativa se justifica siempre y cuando se compruebe que se requiere para asegurar un sistema - de transporte adecuado y eficiente y para lograr que los beneficios que de éste se deriven alcancen a todos aquellos que necesitan de esos servicios, al menor costo posible que sea compatible con una calidad aceptable."

Esto permite traer a colación la época actual en que la realidad de 1 un Mercado Común en desarrollo demanda una intervención legislativa coordina-

16/ Stanislav Ambrozek. Análisis Crítico de los Actuales Medios de Financiamiento de la Actividad Vial. Página 210 del Informe del Seminario.

da por parte de los países miembros para eliminar rozamientos en la prestación de los servicios.

b) Administración Gubernativa que aplica las Disposiciones Vigentes en la Legislación

En Guatemala existe una Dirección General de Transportes de reciente creación y adscrita al Ministerio de Economía cuyas funciones se orientan en el sentido de registrar, regular y controlar los servicios públicos de transporte por carreteras, tanto urbanos, interurbanos como internacionales. En esa Dependencia no existe en el presente ningún tipo de reglamentación que encargue los servicios del transporte de carga por el mismo medio, aunque tienen prevista esa labor para realizarla a corto plazo en lo que se refiere al menos, al transporte dentro del territorio nacional.

La Dirección General de Transportes de El Salvador, también adscrita al Ministerio de Economía de ese país fue creada recientemente con el objetivo de organizar, regular y controlar los servicios de transporte de la misma rama y todos los medios del sector transportes, pero sin embargo, actualmente la mayoría de su tiempo lo absorbe en las actividades concernientes al transporte remunerado de personas y como no existen reglamentaciones para el movimiento de carga, aún no se ocupa de ello.

Honduras se aparta un poco del tipo de organización que dirige y regula los transportes por Carretera en Guatemala y El Salvador, puesto que esas funciones se le han asignado al Ministerio de Gobernación y Policía a través de la Comandancia General del Tránsito que pertenece a esa Cartera.

En lo que atañe a Nicaragua, de la adjudicación, organización y regulación de servicios se ocupa la Sección de Transportes ubicada en la Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de Economía y Hacienda con un rango me-

nor que las oficinas de Guatemala y El Salvador, porque a pesar de localizarse en Ministerios similares depende de una Dirección y por ende con menores atribuciones. Donde sí se encuentra un organismo especializado en todo género de transportes a nivel ministerial es en Costa Rica, pues el Ministerio de Transportes está facultado para planificar, organizar y regular los servicios de transporte en general, y en él se encuentran las Direcciones de Transporte Automotor, Obras Portuarias, la Junta de Aviación Civil; en el caso de los servicios ferroviarios, a pesar de que el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico es un Instituto autónomo, dentro de su Directiva figura el Ministro de Transportes con voz y voto; el Ferrocarril de la Northern Railway Co., es una empresa particular que se rige por sus propias disposiciones, pero al vencer el contrato de la compañía extranjera que la administra, el gobierno será el propietario, tendrá que orientarlo hacia un tipo de organización adecuada.

La descripción que precede acerca del tipo de organismo que aplica las leyes y reglamentos del transporte por carretera muestra un cuadro heterogéneo lo que se torna en una gran variedad de normas, procedimientos y trámites dispares, en la cual es necesario llegar a la uniformidad de oficinas y métodos con miras a la equidad que requiere el Mercado Común Centroamericano.

c) Control Existente

Es cosa evidente que el control actual ejercido en materia de transportes por carretera, se reduce a la vigilancia de ciertas disposiciones esporádicas, lo que significa que no todas las obligaciones o derechos involucrados en los artículos de los reglamentos son objeto de un control sistemático y organizado; la razón estriba en la circunstancia de que se han constituido cuerpos adecuados que hagan cumplir con eficacia el objetivo para el cual fueron creadas, sea, el ejercicio de servicios de transporte seguros y eficientes, a cas-

tos que beneficien a los usuarios.

Las autoridades gubernamentales del transporte delegan esa responsabilidad en las Direcciones Generales del Tránsito o forman parte de ellas, las cuales a su vez obedecen a normas y procedimientos que les han sido asignados con la mira de salvaguardar el buen funcionamiento del tránsito de vehículos, mediante leyes emanadas al efecto; es como consecuencia de la aplicación de las disposiciones en la circulación de vehículos, que se logra indirectamente sancionar la infracción a los reglamentos de servicios.

A lo sumo tal vigilancia se lleva a cabo en forma más o menos regular cuando se trata de recargo de pasajeros en los autobuses, del estado de funcionamiento en que se encuentran esos vehículos cada periodo de revisión, licencias de conducir de los operadores, desviaciones de rutas y otras pocas infracciones visibles que se cometen en la actividad; pero nada se ha hecho por evitar que las empresas pongan a funcionar más vehículos de los que le han sido autorizados en su ruta, por eliminar la circulación de vehículos que se encuentran en pésimo estado de funcionamiento con peligro para los pasajeros, por exigir las condiciones que estipulan los contratos o concesiones de líneas; en lo que se refiere al transporte de carga no hay nada que controlar, puesto que en general nada se ha legislado al respecto, como no se a lo referente al registro de vehículos y las disposiciones de circulación, todo del ámbito de las Direcciones del Tránsito.

Las sanciones efectuadas a la contravención de los reglamentos de servicio, visibles por los inspectores de tránsito, tomar la forma de un 'parte' o notificación extendido en contra del infractor, el cual deja en libertad de acción al mismo, una vez satisfecha la multa correspondiente, cuyo importe a

veces es ridículo, sin intimidación o para evitar su reincidencia.

Cuando se extiendan mejores medidas de control y sanciones más drásticas para los infractores (suspensiones parciales o definitivas de los contratos o concesiones) las prestaciones de servicios de carga y pasajeros ofrecerán mayor confort, mayor seguridad y más eficiencia a los usuarios.

d) Sistemas de Operaciones de los Servicios y Rutas

La ausencia de recursos económicos que permitan un equilibrio adecuado en el financiamiento de un buen sistema operativo de transportes mueve a las autoridades gubernamentales que tratan el tópico, a ajustar sus actividades a las funciones dables dentro de las posibilidades que otorgan las asignaciones presupuestarias; así las cosas, tenemos que aceptar que los presupuestos racionales de que se dispone no son suficientes para elaborar o contratar la ejecución de estudios técnico-económicos que señalen o diagnostiquen la situación pasada y presente de los regímenes de servicios, para proyectar un eficiente sistema integral de transportes.

En ésta la causa primordial por la cual, tenemos servicios de transporte de personas y carga en una situación de "prueba y error" de aproximaciones, porque sabemos que se autorizan líneas, rutas con determinado número de vehículos, pero no sabemos la cantidad de vehículos que se han autorizado en el pasado, ni sabemos la interferencia que puedan ocasionar unas rutas a otras; ni se conoce el tipo, tamaño y condiciones de los vehículos que deben operar en algunas zonas de conformidad con la frecuencia de los servicios determinada por la demanda.

También es obvio que la iniciativa privada ha hecho muy poco esfuerzo por dar solución a esos problemas con medidas de financiamiento que coadyuven el desarrollo de un buen sistema de transportes por carreteras, ya sea por me

dio de aportes personales o colectivos; más bien, como un contrasentido frecuente los empresarios, ávidos de lucro se han acostumbrado a la idea de que los gobiernos los subvencionen por diferencias entre las tarifas y los costos.

Se hace necesario realizar estudios técnico-económicos que establezcan las bases adecuadas para conformar un sistema de transportes eficiente, coordinado todos los esfuerzos y recursos de que se dispone para evitar el derroche de los mismos; si no se efectúa la organización de empresas de transporte las condiciones de operación de los servicios serán tan deplorables como se han venido registrando hasta el presente, en detrimento de la economía; si la organización se realiza a nivel regional, el Mercado Común se verá beneficiado con una mayor productividad en los transportes.

Ahora parece importante intentar un comentario acerca de la forma como suministran las empresas los servicios, o sea los tipos de servicio que se identifican a simple vista sin que haya sido posible ubicarlos en una clasificación sistemática.

A pesar de que existe una serie de actividades en el transporte centroamericano que se distinguen por el medio de ejecutarlas o por la finalidad que persiguen, las autoridades gubernamentales del transporte no han delimitado una clasificación uniforme de servicios, ya sea por categorías o por tipos similares.

Sabemos que existen transportistas de carga que ofrecen sus servicios al público en general sin diferenciarlos unos de otros, como también se conocen empresas de transporte cuya modalidad de operación consiste en suscribir contratos fijos o esporádicos y parciales con remitentes especiales o por mercancías especiales; otra manera de operar de los transportistas es cuando los

servicios son realizados por empresas comerciales o industriales mediante vehículos propios, o dicho en otras palabras, son los mismos industriales o comerciantes los que movilizan sus mercancías a través de un departamento de transportes.

Viviendo de cerca el mundo de los transportes, podemos confirmar que se puede distinguir otros tipos de servicios, sea, los transportistas que movilizan mercancías entre almacenes mayoristas y otros que se encargan de entregarlas a distribuidores para el consumo; los primeros casi siempre operan entre grandes ciudades o países y los segundos en las mismas localidades.

Aún en el mismo transporte de personas, existen categorías en potencia, identificadas por el confort, calidad de los servicios, o diferenciación de servicios suministrados por empresas de mayor capacidad económica.

El Ing. Stanislav Ambrozek al participar en el Seminario citado con anterioridad, expresó los siguientes conceptos: 17/

"Dentro del medio de transporte automotor, se han venido distinguiendo entre las siguientes categorías (o tipos de empresas) -- principales:

- Servicio público;
- Transporte por contrato; o
- Servicio particular

En Centroamérica, por lo que se refiere al transporte automotor de carga por carretera, estas categorías no han sido definidas ni en leyes y reglamentos de transporte, ni en acuerdos regionales. Por ello, no existe la obligación de las empresas de pertenecer a una u otra categoría. Sin embargo, de hecho por prácticas comerciales, suelen seguirse las características esenciales de una categoría dada, que pueden reconocerse por el tipo de las actividades y modo de operación de la empresa de transportes^{17/}.

De modo que el Ing. Ambrozek conviene en que no ha habido acción de parte de las autoridades gubernamentales para clasificar debidamente los servicios en la forma que pueden identificarse de hecho.

17/ Obra citada, pag. 206

e) Competencia Ruinosa

Ya se comentó que por no contarse con un estudio técnico-económico adecuado, es imposible precisar cuál es la cantidad de vehículos idónea y el número de empresas que podrían abastecer el mercado regional de servicios en condiciones económicas de equilibrio. El resultado es una proliferación de empresas o individuos que se dedican al transporte, la cual se acentúa más - en los transportes de carga entre otras causas por la ausencia de control en el ingreso a la industria, la carencia de uniformidad o ración en la - determinación de tarifas, por la falta de regulación en el aspecto de especificaciones técnicas del equipo utilizado, así como la divergencia existente en la administración de empresas e individuos que explotan la industria.

Podemos recordar, que más atrás se hizo mención a las diversas características que configuran de hecho una clasificación potencial de los servicios conforme al comportamiento de los transportistas o portadores y los remitentes, o de la índole de las personas o mercancías; esas clases descritas confrontan una marcada competencia entre ellas y aún dentro de cada clase, - pues, sabemos que en el transporte público compiten infinidad de empresas al nivel nacional; y actualmente el ingreso a la industria a nivel regional está presenciando un notable incremento, habida cuenta, que la etapa de perfeccionamiento de la zona de libre comercio del Mercado Común que cuenta con - cinco años de vigencia, ha absorbido el aporte de algunas empresas que pueden considerarse como de primera categoría por los matices funcionales que presentan; esta situación permite colegir, que de no llegarse a una delimitación de la cantidad de vehículos y empresas operables en condiciones de competencia sana, el mercado de los servicios se verá saturado con el consecuente derroche de recursos humanos y materiales.

Si la situación se presenta planteada en esa forma para el transporte público, no menos críticas son las perspectivas, cuando se toma en cuenta que las otras clases (transporte por contrato, servicios especiales en pasajeros, transporte privado, etc.) compiten con la primera, circunscribiendo además el hecho de que, el transporte privado no obstante reducir la demanda de los servicios para las otras clases, se dedican a lucrar aceptando fletes a la remuneración para aprovechar capacidad que de otra manera no hubiera sido utilizada, con lo cual agravan la situación de competencia.

Fácilmente se infiere, el grado de competencia nociva que prevalece, lo que requiere una asistencia inminente de las autoridades gubernamentales del transporte automotor, para diseñar un sistema operacional de servicios eficiente, de acuerdo a los requerimientos del Mercado Común y las fases de integración económica.

f) Acceso irrestricto a la Industria de los Servicios

Al hacer referencia a la modalidad de operación de los servicios y al establecimiento de rutas en el área centroamericana, se afirmó que esta actitud no obedece a un plan preconcebido o criterio de organización que pueda conducir a una buena distribución de rutas acorde a la demanda geográfica de servicios; es cierto como se afirmó, que algunas autoridades gubernamentales han tomado la iniciativa de exigir un estudio previo de las necesidades de servicios en el transporte de pasajeros, pero tales estudios no toman en consideración la incidencia que el nuevo servicio puede traer sobre rutas vecinas que disfrutaban de parte de la demanda de esos servicios; tampoco se toma en cuenta en los estudios si una mejor distribución de las empresas existentes podría absorber la ruta en perspectiva y hasta podría incluso habilitar zonas de tránsito reducido para aprovechar capacidad no utilizada.

Esa tendencia que se presenta a nivel nacional podría también proyectarse al ámbito regional, si no se intenta un ensayo integral de los transportes por carretera, para evitar el ingreso irrestricto a la industria de los servicios, estudio que debiera también considerar las interrelaciones con otros medios de transporte.

Se necesita conocer el grado en que debe ser restringido o limitado el ingreso de empresas a la industria, para evitar, por una parte, la competencia ruinososa, con las prácticas desleales que siempre trae aparejadas la diversidad de tarifas que genera por no operar las empresas al mismo nivel de costos, ni ser administradas con la misma eficiencia; por otra parte, para no caer en una excesiva restricción que gravaría al comercio, a la industria, a la agricultura y a otros servicios diversos; en síntesis es necesario crear un aparato de transportes que elimine el derroche de recursos, ya sea en el sector mismo de los transportes, o en los otros sectores, a los cuales los transportes dan sus servicios.

El Ing. Ambrazek en la obra que comentamos anteriormente expone algunas implicaciones de la proliferación de empresas, sea: 18/

"...Pero hay que advertir que la facilidad de ingreso trae consigo la posibilidad de establecer empresas pequeñas sin base para su crecimiento futuro. Un gran número de personas se dedica a este tipo de negocio, ya que para operar una pequeña empresa no se precisa una gran capacidad administrativa ni conocimientos especiales.

Actualmente, sin embargo, los programas de industrialización y de desarrollo agropecuario requieren participación de empresas en gran escala, y tengan administración capacitada y responsable, puedan estudiar adecuadamente la posible demanda de sus servicios y tener suficiente conocimiento de los costos de operación. Para los intercambios regionales de mercancías de alta densidad económica o las que demandan un servicio especial (rapidez, refrigeración, manipulación cuidadosa) a largas distancias, precisa especialmente empresas capacitadas, pero habría que procurar que tengan garantías adecuadas de sus inversiones y operaciones."

Convenimos con el Ing. Ambrozek en que nuestra época necesita empresas eficientes en gran escala, cuya administración coadyuve en la mejor medida posible, a expeditar y aligerar los objetivos del Mercado Común y las etapas de integración en nuestro caso.

g) Fijación y Cálculo de las Tarifas de Carga y Pasajeros

El sistema por el que se empeñan los transportistas del presente en fijar sus tarifas, responde simplemente al principio intuitivo universal del afán de lucro, de donde saca mayores ventajas el que ofrece diferenciaciones benéficas del servicio en provecho de los usuarios; sin embargo, en el caso típico de los servicios de transporte de pasajeros, existen las limitaciones restrictivas impuestas por los gobiernos para evitar una espiral ascendente en el monto de las tarifas que perjudicaría la economía de los usuarios, llegando a veces hasta a soportar diferencias que subvenciona con ese propósito.

Por estas circunstancias existe una gama de tarifas en el servicio de transporte de carga en especial, donde concurren variedad de criterios e incluso ignorancia para computar los renglones que inciden directa o indirectamente en los costos; mientras unos transportistas incluyen la amortización de sus equipos y los gastos financieros dentro del total de costos, otros los ignoran por desconocer su participación dentro de las tarifas o porque se conforman con saber que cuando el equipo llegue al final de su vida útil, el Banco de la localidad o alguna Agencia de Vehículos le financiará una nueva unidad; otros tienen que hacer frente a gastos fijos más onerosos por tratarse de empresas mejor organizadas y eficientes, eficiencia que varía según el grado de organización.

Suele ocurrir también, como ya se comentó en capítulos anteriores, que transportistas privados en sus viajes de retorno toman mercancías por tarifas bajas para compensar el costo de transporte de sus productos, o por obtener u-

na ganancia extra en esa forma.

También ocurre que el sistema de registros contables no es uniforme para todas las empresas de transporte de personas y carga, motivo por el cual, - los costos difieren en la mayoría de los casos, y para que existan tarifas uniformes se amerita la existencia de métodos uniformes al registrar costos y utilidades.

Podemos reforzar lo expuesto en este párrafo, con el pensamiento del Ing.

Ambrozek: 19/

"De acuerdo con la categoría de servicio a que se oriente una empresa centroamericana, varían las características de la formación y estructuración de tarifas y sus niveles. Por supuesto, son distintas según la calidad y otros aspectos de servicios ofrecidos; el flete que se cobra debe cubrir los gastos que la prestación de un servicio dado ocasiona y, además, producir una utilidad. En la actualidad el porteador se arregla directamente con el usuario acerca de lo que cobra por el servicio.

Como consecuencia, los porteadores, que suelen exceder en oferta-disponible al volumen de mercancía por transportar, deprimen las tarifas, creándose una competencia ruinosa. Argumentan los representantes de las empresas y probablemente con justificada razón, que el pequeño camionero no sabe computar bien sus costos, especialmente los indirectos como amortización e intereses. Generalmente aplica una tarifa que cubre sus costos más obvios o directos como los de diesel, gasolina, aceite, llantas, salario del chófer y posiblemente algunas de las refacciones, pero que no cubre la amortización de su camión mediante la creación de su fondo de depreciación. Cuando su vehículo se acaba, no tiene dinero para comprar otro y deja de ser transportista, pero ya perjudicó a los que están organizados, prestan servicio regular y contabilizan bien sus costos. La situación se agrava por el hecho de que muchos comerciantes y aún los pequeños industriales y agricultores que tienen un camión para transportar sus productos, cuando tienen cupo disponible hacen servicios a terceros a tarifas muy bajas."

Se pone de manifiesto el perjuicio ocasionado por los camioneros que explotan el servicio sin ningún sentido de la responsabilidad frente a terceros, a los empresarios que sí están bien organizados y que han ingresado al sector

con el ánimo de explotar la industria en forma técnica. Por supuesto, que para organizarse adecuadamente con tarifas uniformes, es necesario además considerar los diferentes costos a que trabajan todas las empresas, razón por la que asiste proponer máximos y mínimos o diferentes niveles de tarifas, en donde deben moverse las distintas empresas.

h) Condiciones y Características de los Servicios

El costo del transporte automotor de carga y pasajeros, se encarece actualmente por el mal estado en que se encuentran gran parte de los caminos y carreteras de Centroamérica, factor que habrá de responder con mayor eficacia cuando termine de perfeccionarse la red vial regional, que tiene empeñados a los gobiernos en dotar de mejores carreteras a sus territorios, para el tránsito del Mercado Común.

Otro elemento que conspira en contra de un servicio seguro y eficiente estriba en la gran variedad de tipos de organización que prevalece en las empresas sujetas a prestar los servicios, gama que se extiende desde organizaciones sumamente defectuosas hasta transportistas que poseen una organización más o menos eficiente, dentro de las cuales operan algunas a lo largo de Centroamérica; pero es menester considerar, que aunque tuviéramos empresas muy eficientes para efectuar los servicios de carácter regional, la eficiencia de estos últimos se vería afectada por la ineficiencia de otras empresas que funcionan a nivel nacional o local, (contemplando el sistema de transportes como un todo integral), puesto que no sólo a lo largo de los buenos caminos termina el servicio o cadena de servicios, sobre todo cuando se trata de la movilización de mercancías.

Como corolario de las organizaciones de empresas que dejan mucho que desear, surgen administraciones deficientes de las mismas, equipo imperfecto y mal mantenimiento para ellos, ya que carecen de programas adecuados al respecto, así como para la reposición del material rodante; esta situación se agrava

va cuando pensamos en el hecho palpable, de que la ausencia de una legislación efectiva y medios de control adecuados, no permite restringir o medir el ingreso de empresas a la explotación de la industria encontrándonos con la verdad - de que existen miles de transportistas sin capacidad financiera suficiente para operar con eficiencia y estabilidad.

En definitiva, todas estas condiciones y características de los servicios que prestan actualmente, inciden desfavorablemente en la composición de sus costos, en la fijación de tarifas, irregularidad de los servicios y ausencia de itinerarios adecuados, y el resultado final es el ofrecimiento de servicios de baja calidad, carentes de confort e inseguros.

1) El Costo del Transporte Terrestre

Se ha venido comentando en algunas oportunidades que uno de los factores que gravita considerablemente en el costo de los servicios de transporte-- por carreteras, ya sea en el movimiento de carga como en el Tránsito de personas, estriba en el estado deplorable en que se encuentran muchos caminos a lo largo del istmo centroamericano, en esa virtud debemos notar, que además de las especificaciones mínimas a que han sido construidas la mayor parte de las carreteras centroamericanas y los programas inadecuados de mantenimiento que ofrece la administración pública de la región, contribuye a ese entorpecimiento de los costos la configuración geográfica que ofrece una topografía irregular, sobre todo en la parte norte de Centroamérica. Con ello se quiere afirmar que una estructura terrestre plena de rampas o pendientes ofrece mayor resistencia al avance de los vehículos, y por ende surge mayor fricción de rodadura para ellos dando lugar a un mayor desgaste de las máquinas, y en definitiva de todas las articulaciones mecánicas de vehículos y motores; al efectuar un mayor es -

fuerzo entre baches, curvas y pendientes el consumo de combustibles y lubricantes se acrecienta en detrimento de los costos del servicio, de ahí la preocupación de las autoridades de transporte regionales (órganos de integración) por diseñar una red vial para Centroamérica que aproveche los pasos naturales geográficos.

Si a esta realidad que se describe, se unen las condiciones y características (descritas en el aparte anterior) en que se ofrecen los servicios, así como la amortización y mantenimiento de las carreteras que actualmente corre a -- cargo de los Estados, debemos concluir que el costo de los servicios de transporte por carreteras es desalentadoramente elevado y es necesario hacerle frente a todo esfuerzo posible por subsanar todas las deficiencias existentes para conseguir la productividad del transporte.

Refiriéndose al tópico, el Ing. Enrique Soto Borbón afirma los siguientes conceptos en su obra mimeografiada, que sirvió de base a la materia en el Tercer Curso Intensivo de Planificación, auspiciado por la Comisión Económica para América Latina: 20/

"Un incentivo importante al uso del transporte automotor por carretera ha sido que la inversión o egreso inicial que el propietario particular debe hacer para utilizar este medio es solamente el del vehículo, ya que los caminos salvo contadísimas excepciones, son construidas por el Estado, aunque éste muy a menudo se resarce de las inversiones en esas obras a través de impuestos sobre los combustibles o sobre la propiedad inmueble. En países que no producen petróleo y que, en consecuencia, deben importar los derivados de éste que se usan como combustible, han desalentado por diversos medios el uso del transporte automotor para aminorar los problemas de la balanza de pagos.

El transporte por carretera se abarata cuando puede hacerse en unidades grandes, tales como semi-remolques o remolques en el -- transporte de carga, o autobuses en el transporte de pasajeros, -- siempre que, por supuesto, la capacidad de acarreo sea bien apro

20/ Introducción a la Planificación de los Transportes. Página 37. Enrique Soto Borbón - 1965 - obra mimeografiada.

vehada; por esa razón diversos gobiernos han tratado de estimular el transporte colectivo de personas, y de desalentar la importación de automóviles particulares, dejando algún margen para unidades de uso privado casi exclusivamente de tamaño pequeño.

En cada tipo de terreno (montañoso, ondulado o plano), el costo de operación de los vehículos es mayor cuanto mayores son las pendientes, cuanto menores son los radios de curvatura y cuanto menores son los anchos de vía; o sea cuanto más bajas son las normas de construcción."

Al hacer alusión de que el costo de transporte se abarata cuando puede hacerse en unidades grandes, parece interpretarse (o al menos resulta implícito), que el experto supone una organización idónea de empresas en la cual se contempla una redistribución equitativa de líneas, rutas, empresas y unidades, para aprovechar todos los recursos disponibles, con miras a lograr la productividad que ya hemos considerado.

4. COMPARACION CON OTROS MEDIOS DE TRANSPORTE

a) Ferrocarriles

Si bien es cierto, como afirman algunos tratadistas de transportes, el ferrocarril es el medio que ha permitido explotar en forma más económica las propiedades de la rueda, por la dureza que constituye el material de que se componen el carril y la misma rueda (lo que requiere menos energía para vencer la resistencia al rodamiento), también es cierto que esa ventaja económica se ve desalentada por la lentitud en que es efectuado el servicio.

Al hablar de lentitud, tenemos que hacer mención a una serie de hechos que se suscitan en la actividad de mérito, tales como la necesidad de que los envíos de mercancías, en el caso del transporte de carga, tienen que ser sometidos a indispensables tareas de almacenamiento, inspección, trasbordos, alineamiento de vagones, esperas más o menos prolongadas en cada terminal a lo largo de la vía, mientras se carga y descarga mercancías de origen y destino; con las afirmaciones precedentes, se deduce a todas luces que el ferrocarril es un medio dependiente de otros medios de transporte, y en ellos lleva la mejor parte el transporte automotor que alimenta y descongestiona las bodegas o almacenes ferroviarios, para lograr su objetivo, en la misma forma que lo hace para el transporte aéreo y el marítimo.

Asimismo, la característica del ferrocarril de estar sujeto al deslizamiento de sus vehículos por una vía fija e invariable solamente permite obtener ventajas de espacio a quienes se ubican a lo largo de la vía, o hacen llevar el ferrocarril a sus negocios o industrias por medio de ramales; en contraposición a estas bajas utilidades; en el espacio, y tiempo del ferrocarril se encuentran otras mayores en el transporte automotor por carreteras, lo que

parece indicar que la selección entre uno y otro, sin perjuicio de los costos, estriba en las distancias a que tiene que ser movilizada la carga, la urgencia que se tiene para obtenerlas, las cantidades que se requieren ser transportadas y la composición de los artículos a trasladar.

En el transporte de personas puede asegurarse que los usuarios prefieren actualmente viajar en autobús, automóvil o taxis porque los lleva -- con mayor rapidez a su destino e inclusive pueden encontrar el servicio más cerca de sus residencias en muchas oportunidades, que en el caso del ferrocarril en que solamente una terminal existe por una sola ruta.

Pero en el caso que nos ocupa no existe alternativa, puesto que el Mercado Común no cuenta más que con un ferrocarril que sirve a dos países, denominado "Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica", localizado entre Guatemala y El Salvador.

b) Transporte Aéreo

De seguro salta a primera vista una mayor utilidad en el tiempo del transporte aéreo sobre el transporte por carreteras, lo que lo hace asequible al transporte de personas cuando es necesario el traslado a distancias considerablemente largas; sin embargo, contra esta mayor utilidad en el -- tiempo del transporte aéreo conspiran rubros de costo elevado, habida cuenta que las obras de infraestructura de este medio son demasiado caras, los vehículos consumen grandes cantidades de energía y los costos de operación y mantenimiento en las terminales son los más onerosos entre todos los medios; es así como se comprende, que en Centroamérica el transporte de personas y carga por carretera tiene supremacía sobre todos los demás medios juntos, como se desprende de las estadísticas y la vida que están cobrando ca-

da día más gran cantidad de empresas que operan a nivel centroamericano, máxi me si se infiere que el territorio del Istmo es relativamente pequeño y se atraviesa en muy pocos días (3 días a lo sumo).

Por otro lado, el transporte de carga aéreo sólo se justifica cuando - existe una flota de aviones adecuados para ese propósito, aspecto que en las - empresas centroamericanas carece de validez puesto que el mayor contingente de sus unidades está acondicionado preferentemente para el transporte de per - sonas; así las cosas, a lo sumo la movilización de carga en aviones se reduce a mercancías de valor o que requieren un alto grado de preservación por su - condición de perecederas u otro tipo de artículos que no ameritan acarreo a - granel.

También se tropieza en este tipo de transporte con su limitada utili - dad en el espacio, puesto que está sujeto a servir hasta las aduanas, bodegas y terminales, en donde el servicio final se consigue con la combinación de o - tro medio de transporte, que casi siempre es el transporte automotor del que se mencionó en capítulo anterior la característica exclusiva del servicio de - puerta a puerta.

c) Transporte Marítimo y Navegación Interior

A pesar de que este medio de transporte acusa ventajas sorprendentes - sobre otros medios en cuanto a consumo de energía y capacidad de acarreo a -- distancias largas, lo que ofrece tarifas mínimas en su explotación, la verdad es que la economía centroamericana no ha permitido establecer una empresa óp - tima para aprovechar esas ventajas a lo largo del istmo; y ello es así porque las únicas que existen en Nicaragua y Guatemala que pueden denominarse de ban - dera nacional, fueron instituidas preferentemente para hacerle frente al co - mercio exterior y no para absorber costos a distancias pequeñas como sucede -

en el corto trecho de la Región; sin embargo algo del tráfico de mercancías y personas de carácter regional se efectúa por este medio.

Sucede con frecuencia, que en la mayoría de los puertos de Centroamérica los buques de las empresas marítimas se ven afectados por los largos períodos de espera a que son sometidos, por la ausencia de instalaciones portuarias adecuadas que den albergue a la demanda de servicios marítima; de ahí la necesidad de coordinar a nivel centroamericano una unidad de puertos que satisfaga la necesidad de redistribuir los servicios portuarios en todos los puertos del Área, ya que sucede que en algunas oportunidades los muelles de un puerto se ven preñados de actividades por la gran cantidad de buques que atienden y espera, en tanto que, otros puertos al mismo tiempo, están esperando que lleguen buques para atenderlos.

Esas esperas que no han podido evitarse, es lo que constituye un fuerte elemento de costo en el transporte marítimo, razón por la que puede afirmarse que es entre todos los factores que componen el costo de estos servicios, el más gravoso, hecho que permite discernir acerca de la posibilidad de reducir aún más, el costo del transporte marítimo sobre otros medios, cuando se trata de carga a granel en cantidades grandes y a distancias más o menos largas, sobre todo en el comercio exterior. 21/

En cuanto a la navegación interior y cabotaje, no se conoce ningún dato oficial en el sentido de que el Mercado Común haya sido beneficiado con ese tipo de servicios, como no sea la distribución de productos originarios del libre comercio a zonas remotamente ubicadas en los países; pero positivamente, podría intentarse combinar el transporte por carretera con el de navegación en aquellos casos en que se haga difícil el acceso del primero, pudien

21/ Al hablar de comercio exterior entiéndase comercio con terceros países, y a Centroamérica como una unidad

do explotarse las ventajas que ofrece el servicio de unidades de poco calado en distancias medias largas, como sucede con barcazas y lanchones.

Surge la inquietud en organismos internacionales y regionales, de poder combinar el uso de todos los medios de transporte en el comercio e industrias centroamericanas, en virtud de que se ha considerado factible entre otros, explotar servicios de cabotaje interior a través de varias zonas, mediante inversiones modestas de capitalización y establecimiento de instalaciones en algunos ríos, lagos y golfos; sin embargo, el problema amerita estudios concluidos que demuestren la factibilidad del plan, a los gobiernos.

En la medida que se refiera al transporte como factor de producción, resulta poco probable que una industria de integración o nacional se ubique en inmediaciones lacustres, fluviales o marítimas, sin prever el acceso de carreteras, de modo que la navegación interior, así como el transporte marítimo, no se vislumbra que tengan alguna incidencia en ese aspecto, sin perjuicio de lo que pudiera juzgarse para proyectos pesqueros, petrolíferos o mineros.

e) Tuberías

El transporte por tuberías resulta razonablemente económico, pues tres cuartas partes de su inversión, según algunos tratadistas, está representado por tuberías que tienen una vida útil prolongada; pero debe notarse que este medio es aprovechable cuando se trate de la movilización de fluidos, gases o sólidos mezclados con fluidos, razón por la que el Mercado Común no podría tener alguna incidencia trascendente en el presente, si asumimos que no se han establecido actividades industriales de ese tipo, ni el mercado centroamericano de esos productos es de tanta magnitud para habilitar ese medio.

Por otra parte, si se tratara de distribuir comercialmente artículos - derivados del petróleo procedentes de las refinerías que están instalándose - en Centroamérica o que funcionan actualmente, no podría llevarse a cabo ningún intercambio centroamericano por el momento porque el comercio de ellos está sujeto a la negociación de convenios especiales entre los gobiernos, según los extremos que especifica el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y sus Protocolos 22/

Asimismo, los productos que provienen de terceros países susceptibles de movilizar por tuberías, por la sola condición de no ser originarios de los países miembros del Mercado Común no gozan de libre comercio, hecho que reduce el radio de acción, a los mercados nacionales limitándolos al comercio interno individual; de modo que mientras tanto no se realice un desarrollo evidente en ese tipo de industrias y se suscriben acuerdos específicos sobre el particular, no podrá utilizarse la movilización de productos por tuberías a través de Centroamérica.

f) Costos Comparativos de Transporte

Se ha dicho que las diferentes unidades de servicios de transporte producidas lo han sido mediante el empleo combinado de unidades de materiales y labor junto con una adecuada inversión fija en equipo e instalaciones.

De conformidad con las características, medios físicos, recursos naturales y personales, así como los volúmenes a transportar, las distancias, el tiempo y condiciones propias de cada medio de transporte, así será el sistema de registro que habiliten las empresas para computer sus costos. En esta situación es de esperar que la composición de costos varíe de medio a medio, y

22/ Anexo I del Tratado. Mercancías Sujetas a Regímenes Especiales. Art. 313

aún es posible que se observen variaciones dentro de un mismo medio transporte cuando no ha habido uniformidad de registros por acuerdos o convenios.

Dentro de cada medio también existe diferencia entre varios tipos de servicios, por la variedad de los tipos de vehículos, la estructura de ellos, la capacidad de acarreo, los costos de operación de cada tipo y el estado en que se encuentre la infraestructura que los rodea.

Para ilustrar mejor el tópico observemos lo que al respecto comenta el señor William O. Thomson en su obra "Investigación de los Factores que afectan los Costos de Transporte", Separata de Economía Latinoamericana, Departamento de Asuntos Económicos de la Unión Panamericana 23/

"El Transporte moderno es un proceso industrial en el cual se combinan unidades de labor y materiales con una inversión fija en planta y equipo con el fin de producir unidades de servicios de transporte. Las economías de escala determinan en medida principal lo que cuesta producir una unidad de servicio de transporte a los vehículos y a los medios y sistemas de transporte a los vehículos y a los medios y sistemas de transporte. Así, encontramos que las unidades de costos más bajos están asociados con el transporte por tuberías y los transportadores marítimos de carga a granel, y las unidades de costos más altos están asociadas con los camiones pequeños y los aviones.

Cada medio de transporte ha desarrollado el sistema de nomenclatura y de contabilidad de costos que mejor sirve a sus propósitos. Es posible determinar el total de los costos por unidad de cualquier medio de transporte; pero no existe nomenclatura común o sistema de contabilidad que permita la comparación de los componentes del costo por unidad entre los diferentes medios de transporte. Los componentes pueden clasificarse sobre una base funcional, bajo las siguientes categorías generales aplicables a todos los medios de transporte:

- a) Costo de explotación. Es el costo de operación del vehículo, inclusive mano de obra, combustible, reparaciones, depreciación y gastos incidentales incurridos durante el viaje (en la ruta).
- b) Costo en las Terminales. Es el costo de cargar y descargar el vehículo detenido en tanto ocurre la carga y la descarga, y el costo de control y facturación de la carga.

23/ Investigación de los factores que afectan los Costos de Transporte. Pag. 285. William O. Thomson.

- c) Costo de la Instalación. Es el costo de amortización de la inversión y mantenimiento de la vía permanente sobre la que viaja el vehículo y el de las instalaciones que son necesarias para la carga y descarga del vehículo.
- d) Servicios de Pasajeros. Es el costo de publicidad, mantenimiento de oficinas de venta de boletos, servicios de camareros, comidas, dormitorios y otros servicios incidentales necesarios para el pasajero, pero no para el transporte de -carga."

Por lo que toca al costo del transporte por carreteras, las economías de escala influyen considerablemente en él, afirmándose que varía inversamente con la capacidad de carga del vehículo, o la capacidad de transporte de pasajeros. Además, la existencia de rampas y pendientes en las carreteras - influye notablemente en el costo de los servicios por el esfuerzo mecánico - a que son sometidas las máquinas.

Un vehículo que transita por una carretera llana, con una superficie de rodamiento de primera categoría, construida con las normas de ingeniería más apropiadas y con las condiciones de seguridad mejor previstas de seguro tendrá una relación beneficio-costos más favorable que si se moviera por otra carretera mal diseñada, con modestas normas y especificaciones de construcción, o donde se presentan los obstáculos de una dura topografía o resistencias del terreno.

El uso de combustibles diferentes en vehículos de idéntico tipo y capacidad de acarreo, hace que la estructura de costos de ambos varíe por los precios a que se expenden, como sucede con el aceite diesel y la gasolina, - que a pesar de que cumplen la misma función, el precio del primero es mucho más bajo que el segundo sin perjuicio de considerar también el costo de inversión que representan uno y otro al computar la depreciación como factor - de costo.

Los costos de operación también se modifican por la mano de obra que

opera los vehículos, toda vez que la conducción de uno pesado requiere mayor esfuerzo físico, mayor paciencia, mayor atención en los movimientos, por lo tanto procede una remuneración más alta que el operador de un vehículo pequeño, no obstante, el volumen de carga de equipo pesado permite que estos mayores costos se diluyan entre mayor cantidad de carga o de pasajeros a transportar, pero siempre existe variación en los costos de uno y otro tipo de vehículos en este renglón. La Ley de Salarios de Costa Rica no establece distinción entre salarios mínimos para vehículos livianos o pesados, haciéndolo solamente para maquinaria de construcción de edificios y de obras de vialidad, pero por información del Ministerio de Trabajo se deduce que de hecho los transportistas pagan mejores salarios a los conductores de vehículos pesados que a los de vehículos livianos por encima del salario mínimo fijado.

La depreciación computable dentro de los costos de operación varía según el valor de la inversión y la cantidad de años o el método con que se decida amortizarla, actitud que puede diferir de empresario a empresario; aunque actualmente las Direcciones Generales de Tributación Directa para efectos del impuesto sobre la Renta, han dispuesto introducir tablas para depreciar los distintos tipos de vehículos que se dedican a actividades lucrativas, hecho que homogeniza en cierto modo los distintos sistemas de registro.

Las reparaciones resultan más onerosas para el equipo pesado por el mayor costo de los repuestos o partes, y por la mano de obra que requiere mayor esfuerzo para colocar o armar piezas más pesadas y por la complejidad de construcción de sus máquinas, pero también aquí existe el factor de compensación que representa el mayor volumen del objeto de transporte, lo cual no quiere decir que se equilibre con costos de vehículos livianos.

Para los servicios de transporte por carretera en nuestro ambiente, el costo que se refiere a la amortización de la inversión y mantenimiento de las carreteras, no se incluye en los costos del mismo servicio, puesto que tales cargas las soporta el Estado dentro de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios; mientras esos factores no se trasladen al usuario por medio de peajes, tasas o impuestos no gravitarán el precio del servicio. Son pocas las carreteras en Centroamérica en las que se recupera su costo por medio de peajes, y la Interamericana que constituye la espina dorsal del Mercado Común no tiene método establecido para recuperar sus costos de inversión o mantenimiento, aparte de los impuestos usuales a la importación o "consumo" sobre los vehículos, o sobre el consumo de los combustibles y lubricantes.

Los costos de terminales, instalaciones y de pasajeros dependerán de la magnitud de las inversiones que en ellos realicen los empresarios para ofrecer buenos o malos servicios.

Conozcamos un poco estas diferencias de costos, mediante la tabla que presenta el señor William O. Thomson en la obra que citamos, la cual se refiere a costos de diferentes tipos de vehículos y terrenos a una distancia de 200 kilómetros con secciones de longitud igual.

COMPARACION DE LOS COSTOS DE TRANSPORTE QUE SE PRODUCEN
EN CARRETERAS TIPICAS

a	b	c	d	e	f
Tipo de vehiculo y carretera	Costo de operaci3n	Costo por tiempo perdido	Costo en Terminales	Costo de inversi3n	Costo por Ton-Km. por rubro en d3lares
Tractor y Semi-remolque de 30 Tons.					
Carretera 1	0.009	0.000	0.005	0.006	0.020 x 25 % : .0050
Carretera 2	0.014	0.000	0.005	0.014	0.033 x 25 % : .0082
Carretera 3	0.022	0.002	0.005	0.019	0.043 x 25 % : .0120
Carretera 4	0.034	0.005	0.005	0.026	0.070 x 25 % : .0175
Promedio Ponderado por Viaje					<u>.0427</u>

Tractor y Semi-remolque de 15 Tons.

Carretera 1	0.013	0.000	0.009	0.006	0.028 x 25 % : .0070
Carretera 2	0.019	0.000	0.009	0.014	0.040 x 25 % : .0100
Carretera 3	0.029	0.001	0.009	0.019	0.058 x 25 % : .0145
Carretera 4	0.045	0.004	0.009	0.026	0.084 x 25 % : .0210
Promedio Ponderado por Viaje					<u>.0525</u>

Camión de Tres Ejes de 8 Tons.

Carretera 1	0.025	0.000	0.015	0.006	0.046 x 25 % : .0125
Carretera 2	0.035	0.000	0.015	0.014	0.064 x 25 % : .0160
Carretera 3	0.048	0.000	0.015	0.019	0.073 x 25 % : .0183
Carretera 4	0.067	0.001	0.015	0.026	0.109 x 25 % : .0272
Promedio Ponderado por Viaje					<u>.0740</u>

Camión de Dos Ejes de 3 Tons.

Carretera 1	0.058	0.000	0.027	0.006	0.091 x 25 % : .0228
Carretera 2	0.068	0.000	0.027	0.014	0.109 x 25 % : .0272
Carretera 3	0.080	0.000	0.027	0.019	0.126 x 25 % : .0315
Carretera 4	0.102	0.001	0.027	0.026	0.155 x 25 % : .0388
Promedio Ponderado por Viaje					<u>.0505</u>

NOTA: Este cuadro ha sido confeccionado de acuerdo con las bases siguientes:

Carretera 1: Carretera principal sobre terreno llano
Relaci3n de rampa y pendiente: 1-carga diaria total : 2 000 Tons.

COMPARACION DE LOS COSTOS DE TRANSPORTE QUE SE PRODUCEN
EN CARRETERAS TIPICAS

a	b	c	d	e	f
Tipo de vehículo y carretera	Costo de operación	Costo por tiempo perdido	Costo en Terminales	Costo de inversión	Costo por Ton-Km. por rubro en dólares
Tractor y Semi-remolque de 30 Tons.					
Carretera 1	0.009	0.000	0.005	0.006	0.020 x 25 % : .0050
Carretera 2	0.014	0.000	0.005	0.014	0.033 x 25 % : .0082
Carretera 3	0.022	0.002	0.005	0.019	0.043 x 25 % : .0108
Carretera 4	0.034	0.005	0.005	0.026	0.070 x 25 % : .0175
Promedio Ponderado por Viaje					<u>.0427</u>
Tractor y Semi-remolque de 15 Tons.					
Carretera 1	0.013	0.000	0.009	0.006	0.028 x 25 % : .0070
Carretera 2	0.019	0.000	0.009	0.014	0.040 x 25 % : .0100
Carretera 3	0.029	0.001	0.009	0.019	0.053 x 25 % : .0132
Carretera 4	0.045	0.004	0.009	0.026	0.084 x 25 % : .0210
Promedio Ponderado por Viaje					<u>.0525</u>
Camión de Tres Ejes de 8 Tons.					
Carretera 1	0.025	0.000	0.015	0.006	0.046 x 25 % : .0115
Carretera 2	0.035	0.000	0.015	0.014	0.064 x 25 % : .0160
Carretera 3	0.048	0.000	0.015	0.019	0.073 x 25 % : .0182
Carretera 4	0.067	0.001	0.015	0.026	0.109 x 25 % : .0272
Promedio Ponderado por Viaje					<u>.0740</u>
Camión de Dos Ejes de 3 Tons.					
Carretera 1	0.058	0.000	0.027	0.006	0.091 x 25 % : .0228
Carretera 2	0.068	0.000	0.027	0.014	0.109 x 25 % : .0272
Carretera 3	0.080	0.000	0.027	0.019	0.126 x 25 % : .0315
Carretera 4	0.102	0.001	0.027	0.026	0.155 x 25 % : .0388
Promedio Ponderado por Viaje					<u>.1203</u>

NOTA: Este cuadro ha sido confeccionado de acuerdo con las bases siguientes:

Carretera 1: Carretera principal sobre terreno llano
Relación de rampa y pendiente: 1-carga diaria total : 2 000 Tons.

- Carretera 2: Carretera principal sobre terreno ondulado
Relación de rampa y pendiente: 3-carga diaria total: 1.000 Tons
- Carretera 3: Camino afluyente en terreno montañoso
Relación de rampa y pendiente: 5-carga diaria total: 500 Tons.
- Carretera 4: Camino de acceso en terreno montañoso
Relación de rampa y pendiente: 7-carga diaria total: 250 Tons.

La distancia total es 200 kilómetros y las secciones son de longitud igual.

FUENTE: Investigación de los Factores que afectan los Costos de Transporte.
William O. Thomson.

Para elaborar dicha tabla se ha supuesto que los caminos de acceso y afluentes han sido diseñados para permitir el tránsito de tractores y semi-remolques de los mayores tamaños, y su trazo, diseño y construcción de hecho lo han sido para servir durante un periodo de amortizable de 40 años - con un costo de mantenimiento razonable.

Sin embargo, no todos los caminos afluentes y de acceso en Centroamérica dan cabida a la circulación de vehículos pesados, razón por la cual estos módulos de costos no son aplicables en forma generalizada, pero ofrecen una base de comparación para señalar las variaciones en los costos.

Actualmente, el tráfico regional ha visto crecer cada día con más regularidad el movimiento de tractores con semi-remolques, lo que da indicio del efecto que han imprimido el Mercado Común, el comercio e industrias de integración, sobre los servicios de transporte por carreteras; inclusive la Cordinated Caribbean Transportation C., (empresa norteamericana) está combinando el transporte marítimo (en ferryboats) con el transporte de semi-remolques que se mueven a través del istmo para completar sus servicios desde Estados Unidos a los países interesados, ofreciendo servicios de furgón cerrado, de refrigeración y otros.

5. UN SISTEMA APARENTE PARA TRANSPORTES CENTROAMERICANOS POR CARRETERAS

a) La Red Vial Regional y el Tránsito Futuro

Para formarnos un criterio amplio sobre las modificaciones e mejoras que ha de experimentar la red regional de carreteras, es preciso examinar las cifras del tránsito futuro que presenta el "Estudio Centroamericano de Transportes" del Consorcio (T.S.C.) mencionado en oportunidades pasadas. La Tabla 1-C9 del estudio de mérito, indica que en el año 1969 se estima un flujo de 5.585.000 toneladas métricas en la exportación de mercancías de toda la región y un volumen de 4.435.000 toneladas métricas en concepto de importación de artículos para toda el Area, lo que da un total de 10.020.000 toneladas que deben ser movilizadas por los diferentes medios transportistas; esta cifra duplica la cantidad de toneladas transportadas durante el año 1963, sea, 5.896.000 toneladas entre importaciones y exportaciones, datos que incluyen el intercambio intracentroamericano; en el año 1974 se espera un movimiento de carga del orden de 7.437.000 T.M. de exportaciones y 5.956.000 T.M. de importaciones, es decir un total de 13.393.000 T.M. y en el año 1984 las exportaciones ascenderán a 10.278.000 T.M. y las importaciones representarán la suma de 8.102.000 T.M., cuya suma da un total de 18.380.000 T.M. a transportar por toda la Región.

Como es notorio, la suma de 18.380.000 T.M. que se presume circularán durante 1984, triplica la cantidad de 5.896.000 T.M. transportadas durante 1963, y eso equivale decir que para tal época, los medios de transporte soportarán un volumen tres veces superior a ese año, lo que se traduce en un número triplicado de viajes por las rutas centroamericanas sin perjuicio de considerar una posible mejora en la capacidad de utilización del equipo existente y el establecimiento de nuevas rutas de circulación.

A ese respecto, valga la pena señalar que el medio de transporte por carreteras soportará en mayor proporción el aumento de servicios, puesto que como se recordará, ese medio absorbe la mayor proporción del tráfico, como se hizo alusión en capítulos anteriores.

A lo anterior cabe añadir, que la infraestructura de los otros sistemas de transporte no reciben el mismo grado de atención que las carreteras ya que en los cinco países del Mercado Común, ésta corre por cuenta del Gobierno Central, al cual siempre está pendiente de las necesidades de mejoramiento, ampliación o construcción de nuevas vías, conforme a sus posibilidades presupuestarias.

En la misma forma que para el transporte de carga, el de personas promete crecer aceleradamente, en virtud de que, el crecimiento demográfico duplicará la población de 11.9 millones en 1963 a 23.2 millones en 1984 y con ella los deseos de viaje de placer, de negocios, sociales o culturales. ^{24/} Se nota una creciente concentración del tránsito de vehículos en los grandes centros urbanos, ocasionando congestionamientos perjudiciales para el desenvolvimiento eficaz de las actividades socioeconómicas, lo que induce a pensar que en un futuro cercano habrá que habilitar nuevas vías y ampliar algunas -- existentes para expeditar la circulación; algunos países del Istmo, ya han adoptado proyectos de carreteras periféricas que permitan el paso de vehículos por la capital sin internarse en la ciudad, cuando están en tránsito, para descongestionarias (Carreteras de circunvalación en San Salvador y San José)

En definitiva, para hacerle frente a la creciente demanda de servicios de transporte por carretera, la red regional debe ser ampliada y mejorada, no solo en lo que toca a los 20.000 kilómetros transitables en todo tiempo que

^{24/} Las cifras corresponden al Estudio Centroamericano de Transportes ya citado. Página 25 del Resumen.

no han sido pavimentados y en los 29.000 kilómetros de caminos de tierra sin afirmar que se transitan sólo durante una estación del año, 25/ sino también nuevas rutas que deberán habilitarse según proyectos de colonización y desarrollo que estudian los gobiernos.

Como se recordará, la SIECA estudia un nuevo proyecto de plan vial para Centroamérica, donde prevé los posibles confestionamientos del tránsito de conformidad al crecimiento futuro, y tomando en consideración aquellos programas de desarrollo en estudio en los países y las perspectivas de desarrollo que presenta la configuración geográfica del Istmo.

b) Las Empresas de Transporte

Las empresas de transporte además de lograr el tamaño mínimo económico que les permita explotar sus servicios con eficiencia, seguridad y rendimiento (alcanzando el máximo de productividad por unidad de servicio), es menester organizarlos para imprimirles una administración también eficiente que alcancen su objetivo con el mínimo de esfuerzo, o lo que es lo mismo evitando el derroche de recursos.

Es de suma urgencia que los propietarios individuales, los cuales ingresan a la industria con el afán de obtener beneficios sin conocer las consecuencias de la competencia ruinosa, sean advertidos de los perjuicios que causan a la actividad y a ellos mismos, por emprender una función sin orientación ni planificación; a la postre las autoridades gubernamentales de transporte, mediante un estudio sobre la materia deben determinar la cantidad de empresas y vehículos que podrían operar económicamente de conformidad al mercado de servicios; los empresarios individuales deben ser estimulados a asociarse para que obtengan las ventajas de organizaciones colectivas, tales como

25/ Datos del Estudio de Transporte citado - página 39 del Resumen.

economías en gastos de administración, de contabilidad, contratos de compra más ventajosos, contratos de servicios equitativos y servicios de reparación o mantenimiento de equipos en mejores condiciones económicas, aspectos que se comentarán más adelante.

Las posibilidades de financiamiento son más asequibles para empresas bien organizadas que para personas o empresas que no tienen orden y método en sus operaciones, pues no ofrecen respaldo ni garantía en las transacciones financieras.

La uniformidad y armonización de sistemas en que se incluyan todos los factores que inciden en el costo de los servicios, ofrece una mejor base de comparación de empresa a empresa para identificar los elementos de fricción entre estos y las tarifas adoptadas; esta medida es útil a la hora de reajustar las tarifas existentes cuando así lo requieran empresarios o usuarios.

Es cosa segura que debe enmarcarse a las empresas dentro de una clasificación por categoría, puesto que así lo demanda la índole de los servicios y la diversidad de tipos de empresa que operan en la actividad, conforme al comentario que se hizo al mencionar las características y condiciones en que operan actualmente las empresas sus servicios; clasificadas las empresas se les configura su radio de acción y se evita la situación de que una empresa preste todo tipo de servicios en forma indiscriminada pasando de una a otra categoría de hecho perjudicando a empresas más o menos organizadas.

Parece conveniente que por medio de las asociaciones de transportistas o por acción directa de las autoridades gubernamentales se establezcan tarifas mínimas y máximas donde pueda fluctuar el precio de las mismas acorde a las diferentes modalidades de costos que ofrecen la índole de los servicios, el tiempo empleado, la distancia y los volúmenes de mercancías en el caso del transporte de carga.

Es lógico que aunque se adoptaran tipos de organización de empresas uni formes, el nivel de costos para unos sería más bajo que el de otras, al conside derar tamaños de empresas y la capacidad empresarial de quienes las dirigen; - algunos empresarios tienen mayor capacidad para gestionar contratos de servici os, efectuar operaciones de financiamiento en mejores condiciones, y para ap licar en forma más racional los recursos de que disponen.

No se encuentra otra alternativa más, que colocar a las empresas en el espacio comprendido entre tarifas mínimas y máximas, donde el tope máximo seer ría el límite para aquellas empresas que operan con costos más altos y el tope mínimo ofrecería a las empresas de costos mínimos un valvén de beneficios creci entes conforme disminuyen sus costos; es una forma de control automático para el ingreso a la explotación de los servicios de transporte, donde permanece n las empresas más eficientes, en un clima de competencia saludable. Por supu uesto que la fijación de tales máximos y mínimos en las tarifas deben obedece r a métodos científicos que pongan sobre relieve todos los factores que incide n en el costo de los servicios, para que no se encubran en el precio posibles subsidios a otros sectores económicos o por el contrario se resten recursos a los mismos.

Paul de Groot, tratadista de los transportes, al hablar sobre precios de costo manifiesta los siguientes términos que ofrecen una pauta para calcular las tarifas. 26/

"A) Cargas y Gastos Unitarios. La noción de precio de costo no tiene un sentido bien preciso más que:

- 1º) Cuando se refiere a la producción de elementos idénticos o análogos.
- 2º) Cuando las condiciones de producción permanecen constantes durante todo el periodo a que se refiere el precio de costo.

26/ Tratado de explotación de Transportes. Paul de Groot. Página 94. Editorial Aguilar - 1954 -

En este caso, es posible atribuir, con cierta precisión aunque no de una manera absoluta, cierto importe de gastos y de carga a -- cierta unidad producida considerada en particular.

... En la práctica se utilizan diversos tipos de dichos precios de coste, entre los cuales conviene señalar, especialmente:

- 1º) El precio de coste medio general, aplicable al conjunto del tráfico de una empresa durante un determinado período. Es el resultado de dividir el conjunto de los gastos y de las cargas de la empresa por el conjunto de las toneladas-kilómetros producidas;
- 2º) El precio de coste medio específico de ciertos transportes bien determinados. Es el cociente de la división de los - gastos y cargas especiales de los mismos por las unidades- de tráfico o que se consideran haberlos producido;
- 3º) El precio de coste de la tonelada cargada.
Se trata de una noción generalmente subjetiva que corresponde -organizado un viaje o un servicio- al suplemento, por tonelada-kilómetro, de los gastos y cargas engendrados por una carga complementaria que haya de rebasar el tonelaje base.

- B) Coste Global del Servicio de Transporte por Carreteras.
Aparte del precio de la unidad de tráfico producida, es interesante considerar la descomposición general de los gastos de una empresa de transporte por carretera.

Antes de la guerra, sondeos efectuados entre pequeños explotantes, permitieron descubrir, considerando las condiciones del momento y para camiones diesel de 8 ton. y de gasolina de 7 ton., que, en los gastos totales, las partidas que se enumeran representaban los porcentajes siguientes:

	Diesel 8 ton. <u>por 100</u>	Gasolina 7 ton. <u>Por 100</u>
Combustible	8	30
Neumáticos	14	12
Salarios	23	20
Otros Gastos y Cargas	55	38

Es preciso añadir algunos comentarios de carácter general:

- 1º) Los gastos de un servicio de carretera parecen siempre contener un porcentaje de salario directo relativamente débil, en contra de lo que pasa en ferrocarril, donde los salarios

mucho más importantes en los gastos totales;

- 2°) Las cargas son generalmente decrecientes cuando las capacidades unitarias aumentan;
- 3°) Los precios de coste medio están profundamente influidos - por los coeficientes de utilización, lo que hace que el automóvil sea un medio de transporte en el que el precio de-
coste de la tonelada cargada puede ser extraordinariamente bajo;
- 4°) La renovación del material de carretera es rápida. Se pue
de calcular por término medio, una amortización normal en-
seis años, o sea en unos 200 a 225.000 Km., no perdiendo -
de vista que a partir de esa duración o ese recorrido, la-
elección se deja entre dos políticas a seguir:

Una que consiste en continuar explotando el material viejo,
evitando nuevos aportes de fondos, pero haciendo frente a
gastos de entretanamiento mayores y a los efectos del me -
nor rendimiento;

Otra según la cual un material más nuevo es, a fin de cuen
tas, más eficaz a pesar de las mayores cargas financieras-
que representan su compra y su utilización durante perio -
dos relativamente menos extensos;
- 5°) Intrínsecamente, el precio de coste de los transportes au-
tomóviles es siempre elevado. La satisfacción específica-
que aportan estos transportes a las necesidades de trans -
porte presupone que la mercancía pueda absorber gastos de
transporte relativamente elevados)¹.

De modo que, tal como lo comenta el tratadista, la fijación de tarifas máximas y mínimas deben considerar todas las condiciones que concurren al e -
fectuar el servicio, y relacionar los costos totales con el total de unidades de servicio producidas, y aplicar a servicios parciales o específicos los cos
tos correspondientes en la proporción que les afecta.

Por último es dable considerar que, un sistema de transportes por ca -
rretera eficiente sólo puede considerarse así, cuando observa principios con-
gruentes con una sana política de fijación tarifaria que involucre al total -
de empresas en operación; tales principios los describe el señor G. Lloyd ---

Wilson catedrático de transportes y servicios públicos de la Universidad de Pensylvania en las frases siguientes: 27/

"Los Principios de Elaboración de Tarifas (rate making). Los factores que toman en cuenta las líneas individuales, asociaciones, oficinas, comisiones reguladoras, y los remitentes son - principalmente las mismas que son tomadas para clasificar los artículos:

- a) Valor de servicio; o sea, el valor añadido por mover los artículos de un lugar a otro.
- b) Valor de los artículos.
- c) Volumen de artículos enviados.
- d) Masa y peso de los artículos.
- e) Riesgo y responsabilidad por daños resultantes del manejo de artículos.
- f) Competencia entre lo siguiente:
 - 1° Artículos de clase similar y propósitos
 - 2° Remitentes y mercados
 - 3° Agencias de transportistas y compañías
- g) Costo del servicio en manejar los artículos
- h) Regulación del gobierno y política nacional de transportes".

c) La Cooperación de Empresas

Organizadas las empresas con eficiencia es posible lograr un alto grado de colaboración recíproca que les ofrezca los mayores beneficios de la explotación o escala.

Por ejemplo, es posible lograr contratos colectivos para ejercer la prestación de servicios en forma equitativa, donde podrían distribuirse uniformemente las magnitudes de carga, en tal forma que se aprovechen los viajes de ida y regreso; cuando se trata del transporte de carga; en el caso de empresas de transporte de pasajeros la cantidad de servicios a prestar puede distribuirse también uniformemente por medio de itinerarios que permitan una

27/ Transportation and Traffic Management. G. Lloyd Wilson. Pag. 351
Traducción propia. Edición 1957. Impreso en Kingport Press, Inc.
Tennessee

consecuencia de participación a las mismas. Otro campo de cooperación de - empresas lo ofrecen los contratos de compra de equipos de oficina, materiales de construcción de instalaciones, adquisición de vehículos, accesorios y repuestos por cantidades superiores a las que podría adquirir una empresa individual, y otras transacciones comerciales que se pueden realizar con ma yores ventajas cuando las cantidades son mayores, ya sea por cotizaciones o por licitaciones preparadas a cada efecto.

También debe manifestarse que la función de mantenimiento del equipo puede ser objeto de convenios o acuerdos colectivos mediante los cuales se centralize su operación para conseguir un servicio eficiente, equitativo y más económico para los miembros afiliados al sistema; los costos de mantenimiento deben distribuirse en función al uso que cada empresa haga de los - servicios, u otro método que facilite la distribución equitativa de su sostenimiento y financiamiento.

Es factible organizar talleres de reparación que sirvan a un grupo - de empresas que se asocie con ese propósito, aportando el financiamiento para la instalación y su operación; los empresarios, además de convertirse en propietarios de sus propios talleres estarían celosos de su eficiente administración, logrando servicios de reparación al costo, o distribuyéndose utilidades en función a sus aportes o al uso de los talleres; es asunto de encontrar el sistema de distribución de costos y beneficios que mejor favorezcan al conjunto.

La administración, contabilidad, estadísticas y otros servicios pueden centralizarse para las empresas que deseen asociarse, con la consecuente economía de recursos, que de otra manera sería más onerosa, sea, cuando tales funciones se multiplican por todas las empresas. Todos los casos de

cooperación expuestos, son factibles de conseguir en propiedad o por medio de contratos colectivos con terceras personas, en ambos casos es mejor que la dispersión de recursos individuales.

La organización o cooperación puede buscarse a través de algunos de los tipos de sociedad que estipulan las diferentes legislaciones mercantiles de los países, o los códigos de comercio, encontrándose entre ellos, las entidades cooperativas; esta última podría ser interesante, para Centroamérica donde, como se dijo en páginas anteriores, existe un gran número de empresas pequeñas, ofreciendo un campo propicio para que los Estados adopten una política deliberada al respecto.

Por supuesto que la asociación entre empresas para fines de aprovechar facilidades comunes que aseguren la eficiencia de la actividad, no debe ser motivo de concentraciones monopólicas con control absoluto de las operaciones del transporte, razón por la que es menester prever tal situación mediante una legislación adecuada sobre el particular.

d) El equipo de Transporte

El equipo que han de utilizar las empresas para rendir sus servicios no debe exceder los límites de la depreciación técnica si se quiere lograr el suministro de servicios seguros y eficientes; esta no es ni más ni menos que el tiempo de vida útil recomendado por las firmas fabricantes de vehículos, las cuales indican el tiempo aproximado que estará en buenas condiciones de servicio los equipos que fabrica, después de todo, aún las Direcciones de Tributación Directa establecen porcentajes de depreciación sobre el valor original de las máquinas, que permiten amortizarlas en cortos períodos de tiempo, seis años y dos tercios a lo sumo (15%).

Amortizadas en esa forma no hay razón para que ciertos vehículos con-

tienden prestando servicio, puesto que aunque pudieran usarse un tiempo más, su costo se ha recuperado mediante las reservas de depreciación que permiten la adquisición de nuevos equipos.

A la larga quienes vienen a sufrir las consecuencias de mantener equipo en servicio más allá del tiempo conveniente son los usuarios o consumidores de servicios, puesto que las mismas se vuelven menos eficientes y se encarecen con el importe de gastos por concepto de reparaciones que se acrecientan conforme el equipo se vuelve más viejo; además no sólo las reparaciones son a menudo computadas como costo, sino que el renglón de depreciaciones continúa gravando los costos por sucesivas revaluaciones de equipo; si las reparaciones que constituyen mejoras al equipo modificaran su valor en libros para tratarlas por medio de las reservas de depreciación el impacto sobre los costos no gravitaría en forma duplicada como suele ocurrir a menudo; no obstante, es preciso comprender que para mantener un máximo de seguridad, es doble sustituir el equipo que ha sido amortizado, con cuya actitud, las empresas de transporte alcanzan un prestigio que les ganaría la confianza de las autoridades y los usuarios.

e) Instalaciones, Terminales y Agencias

Si se quiere organizar un eficiente sistema de transportes con un elevado grado de productividad, hay que comenzar por dotar a las empresas transportistas con instalaciones adecuadas a los requerimientos de esa actividad.

Es necesario primero organizar la administración, en tal forma que sus oficinas no carezcan de los servicios pertinentes para llevar a cabo el giro de sus negocios, al expresarnos así, se quiere dar a conocer la importancia de que las instalaciones cuenten con espacios suficientes para ubicar las funciones de dirección, administración de personal, contabilidad y esta-

dística, promoción de servicios, suministros y distribución de servicios.

Luego es menester que las funciones de operación sean elevadas a su -- más alto nivel de eficiencia para lograr un equilibrio óptimo en la presta -- ción de servicios; para alcanzar ese objetivo asiste la necesidad de que los elementos que inciden directamente en las funciones operativas tengan asignado un lugar adecuado dentro de las instalaciones de las empresas; aclarando -- los conceptos del párrafo anterior, conviene profundizar al respecto.

Es decir, que los conductores de vehículos y mozos que atienden a los -- pasajeros y a la carga, tengan espacios para que sean adiestrados, se cultiven por medio de la lectura en bibliotecas establecidas al efecto, o pasen sus mo -- mentos de ocio en salones de diversiones que pueden erigirse con fondos de a -- yuda mutua promovidos y asistidos por los directores de la empresa; la idea -- es fomentar un espíritu social que identifique a los empleados con el objeti -- vo, y que al permitirles también aportar ideas a la entidad los haga sentirse partes integrantes del grupo.

Este tratamiento es igualmente aplicable a empleados de la administra -- ción.

El equipo rodante también debe tener instalaciones adecuadas que lo -- preserven del deterioro ocasionado por agentes atmosféricos, en vista de que suele ocurrir que la mayoría de los transportistas estacionan sus vehículos a la intemperie soportando cambios bruscos de temperatura, lluvias y sol, acti -- tud que deprecia en mayor proporción vehículos y accesorios; claro está que -- esto sucede con mayor frecuencia con los transportes de carga, toda vez que -- las empresas transportistas de pasajeros, la mayor parte posee por lo menos -- alguna galera donde ubican sus unidades mientras no prestan servicios, o ter -- minales en asociación con varias empresas.

Siendo como es, que una proporción importante de transportistas son empresarios individuales en posesión de un solo vehículo para explotar los servicios, conviene la asociación sistemática que les permita conseguir las ventajas descritas anteriormente, y los beneficios de la cooperación de empresas (aspecto del cual se comentó en capítulo especial).

Además de las instalaciones para resguardo de vehículos debe proveerse para erigir talleres de mantenimiento y reparación cuando las empresas son de gran magnitud con un número de vehículos que ofrezcan la explotación a escala o por lo menos cuando una cantidad de empresarios individuales logre asociarse para ese efecto.

Es dable esperar que las instalaciones de toda empresa de transportes, sean ubicadas en lugares estratégicos donde puedan comunicarse todos sus elementos sin interferencias funcionales o de tránsito. Esto quiere decir que además de estar unidas todas las oficinas de una empresa o de un grupo de ellas, deben evadir el paso por calles, zonas o regiones congestionadas del tránsito regular de las metrópolis o grandes ciudades, con el ánimo de reducir las pérdidas de tiempo que gravitan en forma considerable dentro de los factores de costo.

Aquí es cuando surge la necesidad de establecer terminales funcionales donde se alberguen una gran cantidad de empresas que operen coordinadamente, satisfaciendo en algunos aspectos, necesidades conjuntas. Habilitando terminales para pasajeros y carga es posible reunir personas y mercancías en uno o varios lugares según las terminales construidas, sin necesidad de que los vehículos objeto de transporte circulen sin orientación por todas las ciudades y centros comerciales; el centro de las ciudades y centros de comercio o servicios, deben relegarse al tránsito regular que comprende vehículos parti-

culares de personas, o vehículos de distribución de carga de pequeños tonelajes para descongestionar calles y autopistas.

La construcción de estas terminales puede autofinanciarse, puesto que, sea que los gobiernos nacionales y locales las construyan con asignaciones presupuestarias o empréstitos públicos, o sean los mismos transportistas los que contraten un empréstito para ese propósito, la amortización y el servicio de la deuda es factible realizarse, mediante tasas impositivas cobradas a los usuarios de las terminales durante la vida del préstamo; posteriormente las tasas cobradas harían frente al mantenimiento y conservación de edificios e instalaciones.

Claro está que existen funciones que deben descentralizarse como las de las agencias especiales que algunas empresas tienen en lugares diferentes de su sede, a fin de asegurarse carga y pasajeros en los viajes de retorno y para otras funciones del resorte de los transportes. No obstante aunque estas operen en esferas alejadas de su matriz, podrían hacer uso de las instalaciones que ofrezcan las terminales del lugar donde funcionan, concentrando el ámbito de los transportes en un sitio especializado.

Desde luego que el transporte de distribución podrán efectuarlo las mismas empresas de transporte en vehículos pequeños más económicos, de fácil circulación por las ciudades, sin perjuicio de los vehículos privados que posean ciertas empresas comerciales o industriales para transportar sus productos propios, los cuales sería difícil reunirlos en terminales, como no sea sus propias fábricas en el caso de las industrias que suelen localizarse en los alrededores de las ciudades.

f) Migración y Aduanas Vr. Servicios de Transporte

Los desembolsos con que se enfrentan las empresas de transporte por con

cepto de gravámenes aduaneros, custodia de mercancías, impuestos a la importación de equipos, accesorios y repuestos, difieren en grados diferentes en los países centroamericanos, con el agravante de que los costos para el transporte serán más altos en el país que tenga los mayores gravámenes quedando en pésima situación para competir con los transportistas de aquel país que los tiene menores.

De modo que, la situación amerita algún tipo de negociación entre los países participantes del Mercado Común, a fin de armonizar tales renglones de costo para alcanzar su equilibrio y asegurar condiciones equitativas a los transportistas centroamericanos.

Al entrevistar a algunos transportistas, todos convienen en que las fronteras deben ser abiertas en Centroamérica al tráfico comercial, con lo cual denotan su interés porque se llegue pronto a una unión aduanera; reprochan insistentemente el cobro de extras en los puestos fronterizos afirmando que deben ser uniformes o eliminarse y que las visas consulares no son operativas puesto que aparejan pérdidas de tiempo de gran costo para sus actividades; para evitar esas pérdidas de tiempo en las aduanas y oficinas de migración algunos transportistas sugieren permisos de honorabilidad o bonos de fidelidad, mediante los cuales se les haga responsables de cualquier maniobra delictuosa, pudiendo cancelárseles cuando se comprobare alguna anomalía.

Otra queja de los transportistas trata de la negligencia con que los empleados de aduana y migración realizan el servicio al acercarse las horas de terminación de labores, con el propósito de atrasar sus labores para cobrar horas extras, razón por la que proponen que las jornadas laborales sean más largas de conformidad con la índole de las actividades que realizan.

Otro motivo de costo y de atraso en las fronteras lo constituyen las -

medidas de sanidad y policía en algunos países, cuando aún no existiendo períodos de cuarentena o emergencias nacionales proceden a efectuar innecesarias - del tránsito, a fin de cobrar supuestos servicios o propinas indeseables.

Afortunadamente se está llevando a cabo un análisis administrativo de las aduanas centroamericanas, a cargo de un grupo aduanero compuesto por funcionarios de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

En la Primera Reunión de Directores de Aduanas de Centroamérica, celebrada en Guatemala en julio del año 1967, dicho grupo aduanero presentó un informe de la investigación que llevó a cabo sobre el funcionamiento de las aduanas fronterizas centroamericanas (documento ICAP/INF/031/150/67), el cual oportunamente se distribuyó a las autoridades relacionadas con la administración de aduanas y la integración económica.

Con base en ese informe, y otros documentos presentados por la SIECA, la Reunión adoptó importantes resoluciones tendientes a aligerar los trámites aduaneros, estimular la colaboración entre las autoridades aduaneras y elevar el nivel de eficiencia del personal, así como también se recomendó a la SIECA elaborar un primer anteproyecto de reglamento simplificado para el libre comercio éútracentroamericano en conjunto con el grupo del Proyecto Aduanero; también del seno de la Reunión surgió una resolución en que se recomienda a la SIECA y al Consejo Ejecutivo del Tratado General, la pronta aprobación de los convenios centroamericanos sobre legislación arancelaria uniforme centroamericana sobre contrabando y defraudación fiscal, conforme a los compromisos adquiridos por los Gobiernos en el Tratado Genral y en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano.

g) Especialización de los Servicios

El ideal de un buen sistema de transportes, donde el resultado es la generación de servicios seguros y eficientes, requiere que éstos sean organizados y orientados en forma que permitan una eficaz distribución de los medios de producción y la riqueza en general.

Atendiendo a este principio, es evidente que todos los servicios deben ordenarse tomando como base la clasificación de empresas por categorías e establecerse por autoridad competente, la cual fue objeto de comentario en capítulo aparte del presente trabajo; e lo que es lo mismo, deben nombrarse por la calidad de personas y mercancías, por el tipo de porteador y la clase de usuarios, tomando en cuenta además el origen y destino del sujeto de los servicios. Una clasificación de este tipo es el punto de partida para la especialización de los servicios, modalidad que ofrece mayores beneficios económicos al negocio de los transportes, en la misma forma que la especialización aporta mejores resultados en la industria manufacturera.

Así las cosas, se deduce que las empresas con mayor potencial económico y mejor organizadas pueden especializarse en el transporte de personas que pueden pagar tarifas altas con óptimas condiciones de prestación, o en el caso del acarreo de mercancías, las que pueden hacerle frente al traslado de grandes masas de carga, o carga a granel y las empresas de menos magnitud pueden especializarse en la distribución de personas y mercancías de las terminales a los centros urbanos, o al comercio y las industrias. El transporte de mercancías refrigeradas, o de carga especial es objeto también de especialización; si se especializan tanto los servicios como las empresas se facilita el establecimiento y la adjudicación de rutas conforme la demanda lo exige.

Procede hacer notar, que existen además una cantidad de servicios relacionados con la movilización de personas y mercancías, las cuales pueden ser objeto de coordinación y especialización para conformar el sistema completo de transportes; ellos son, los servicios de almacenaje o bodegaje, protección de mercancías contra frío y calor, reposición o recuperación de mercancías extraviadas y otros servicios pertinentes; un buen servicio de transportes; puede ayudar a mejorar el mercadeo de productos agrícolas perecederos sobre todo en Centroamérica.

Al respecto se refiere el señor S. Lloyd Wilson con los siguientes conceptos: 28/

"En su sentido más estrecho, el transporte puede significar solamente los movimientos de líneas de acarreo; el tiraje, mudanza, transferencia o transporte de artículos y pasajeros de un punto a otro.

En un sentido más amplio, servicio de transporte, también puede incluir en adición, los siguientes servicios:

- a) Almacenaje y bodegaje
- b) Porta envíos en un punto estratégico esperando movimiento más lejano
- c) Protección de abarrotes perecederos contra frío y calor
- d) La alimentación y cuidado del ganado
- e) Reposición o recuperación de paquetes y envases
- f) La protección y seguro de carga y pasajeros contra daños y pérdidas"

Más adelante el señor S. Lloyd Wilson, al comentar el campo de utilidad de los vehículos, parece poner de manifiesto cierta especialización en la operación de los servicios, al consignar las frases siguientes: 29/

"Campo de utilidad de los vehículos

- a) Distribución local de alimentos y abarrotes
- b) Gran parte es distribución directa al consumo final
- c) Tonelaje pequeño en acarreo de alimentos a más de 60 millas
- d) Acarreo grande sobre las 60 millas, corrientemente se trata de artículos especiales que dependen de la velocidad de entrega u otras características"

28/ Obra citada. Página 8. Traducción del autor de este trabajo

29/ Obra citada. Página 9. Traducción del autor de este trabajo

Puede colegirse fácilmente, que la industria del transporte, como suele llamársele a tal actividad es campo propicio para la especialización de tareas y funciones, características que debe ser aprovechada para imprimirle el mayor grado de productividad, en cuyo objetivo deben empeñarse autoridades gubernamentales, empresarios y usuarios.

h) Medidas de Seguridad y Aseguros

Es conveniente que las empresas de transporte inicien o preparen programas de seguridad, para divulgar entre las personas que se encargan de las operaciones más peligrosas en el desarrollo de las actividades con el afán de reducir al mínimo los riesgos que ocasionan pérdidas materiales y humanas; al expresar la frase operaciones más peligrosas ha de entenderse aquellas operaciones que están sujetas al desplazamiento o manipuleo físico de maquinaria, accesorios, materiales, herramientas, carga, muebles y otros bienes de la empresa, las cuales a menudo ocasionan accidentes perniciosos para la misma.

Otro aspecto que deben abarcar tales programas, responden a la prevención de posibles causas de accidentes que puede ocasionar el medio físico que rodea a la empresa; e lo que es lo mismo, buscar el máximo ordenamiento espacial de las instalaciones, para encontrar la perfecta circulación de los elementos de la empresa sin obstáculos que entorpezcan su funcionamiento.

Los institutos o casas aseguradoras son las entidades más capacitadas para asesorar a los transportistas en la preparación y ejecución de un buen programa de seguridad, ya que poseen oficinas de prevención de accidentes y de organización y métodos con experiencia en el tópico.

Un matiz que debe contemplar un buen programa, trata de la seguridad del personal no como factor de producción de los servicios sino en su condición de ser humano, lo que incluye, estabilidad, incentivos e incorporarlo a

a un grupo social.

También es necesario considerar en estos programas, la prevención de accidentes ocasionados por causas ajenas a la empresa, lo que significa desarrollar una labor defensiva contra fallas o transgresiones de factores extraños que corrientemente se encuentran en el trabajo rutinario de los transportes (infracciones de tránsito de terceras personas, falta de señalamiento en construcciones o mantenimiento de carreteras, obstáculos en ciudades y caminos, otras).

Ilustrando un poco el tema, se pueden transcribir los conceptos del ingeniero I. Tom Cabrera, funcionario de la Organización Internacional del Trabajo, que actualmente asesora el Centro de Desarrollo y Productividad Industrial (DDPI), de Guatemala; al publicar un manual sobre seguridad del transporte expresa lo siguiente: 30/

"INTRODUCCION

La organización de un programa de seguridad industrial para el ramo del transporte requiere la solución de muchos problemas que no son corrientemente de un programa de seguridad para la industria manufacturera.

Las operaciones industriales son, en su mayoría, ejecutadas bajo la estrecha vigilancia de los supervisores, si la calidad de la supervisión es buena, los trabajadores de la industria manufacturera son controlados en sus operaciones y les son recordadas las prácticas de seguridad, cuando ellas no sean observadas. En la industria del transporte, por el contrario, una vez que el trabajador ha salido de los locales de la empresa, deja de estar bajo la vigilancia del supervisor.

La seguridad de las empresas de transporte depende grandemente de la calidad del personal empleado, de su estabilidad en el empleo de su sentido de responsabilidad, de su obediencia a las reglas y reglamentos de seguridad y de tránsito, y por fin de su interés en la prevención de accidentes.

De consiguiente, la seguridad de una empresa comercial de transporte -ya sea de pasajeros como de carga- debe ser objeto de un

30/ Seguridad en la Industria del Transporte. Manual. Centro de Desarrollo y Productividad Industrial - Guatemala 1965. Página 1

exámen especial para poder estudiar la serie de problemas particulares que se presentan en este tipo de empresas.

La seguridad en el trabajo y que se eviten los accidentes, es de consiguientes, un factor muy importante que incide en su eficiencia, en su productividad y en el rendimiento económico que ha de tener"

Vemos por las frases transcritas, como el Ingeniero Cabrera conviene en que en la eficiencia y la productividad de las empresas de transporte, juega un papel importante el desarrollo de un buen programa de seguridad.

Para complementar el programa de seguridad es necesario asegurar los elementos de operación de las empresas contra todos los riesgos, con el propósito de recuperar total o parcialmente pérdidas que ocurran a raíz de un accidente o siniestro; con esa virtud los seguros deben proveer la cobertura de responsabilidad pública y daños a la propiedad, contra colisiones y daños a las personas, y para daños, extravíos o sustracciones de la carga objeto de transporte; en definitiva es necesario también asegurar las instalaciones, el personal, y el equipo propiedad de las empresas, para evitar las pérdidas que en último caso repercuten en la economía de los usuarios.

El desarrollo de los transportes puede ayudar al desarrollo de empresas de seguros, las cuales actualmente no entran mucho en este negocio, por falta de volumen de asegurados y organización de los transportistas.

1) Rutas, Líneas y Condiciones de los Servicios

Para comprender más claramente los conceptos que se vertirán a través del presente párrafo, es preciso definir en alguna forma los términos, ruta y línea, con el afán de ubicarlos mejor según su propósito.

A criterio del autor de estas líneas el alcance de esas palabras, puede definirse como sigue:

RUTA: Es la extensión territorial por donde afluye una corriente de personas,

bienes y servicios cuyo origen y destino interesa a dos puntos principales , y son objeto de transferencia por algún medio de transporte. - Los puntos principales pueden referirse a barrios, pueblos, ciudades, zonas, regiones o países, y entre los mismos, puede encontrarse una gran cantidad de puntos que se benefician con los servicios establecidos.

LÍNEA: es el conjunto de derechos y obligaciones que se conceden por autoridad reguladora a una persona natural o jurídica, para explotar la actividad de los transportes en una extensión territorial determinada.

Ahora bien, en lo que respecta al transporte por carretera y sobre todo cuando se trata del movimiento de bienes y servicios a través de Centroamérica es de vital importancia establecer de previo mediante un estudio de origen y destino, los flujos principales y secundarios de vehículos, carga y pasajeros, para conformar una eficiente estructura de rutas a nivel nacional y en el ámbito centroamericano.

Se colige por lo tanto, que tal estructuración de rutas debe obedecer a un buen plan preconcebido que facilite la movilización de vehículos, por calles, carreteras y caminos en donde el tránsito regular no cause congestionamientos, considerando por supuesto que ningún centro urbano, interurbano o departamental carezca de los servicios de transporte que requiere; el funcionamiento del Mercado Común amerita la fácil distribución de los productos de libre intercambio, y nada se adelantaría si existiesen excelentes rutas centroamericanas con embotellamientos causados por rutas mal diseñadas para distribuir las en toda el área de cada país; a la larga estos entorpecimientos llegan a encarecer los transportes, y uno de los objetivos de la integración de nuestras economías radica en el hecho de reducir al mínimo los costos de los productos originarios de la región, para competir con el mercado internacional

Si conocemos el volumen de mercancías y personas que circulan por todo el Istmo, es factible determinar las rutas desde el mayor volumen hasta el menor volumen de tránsito; conocidas las rutas con el volumen que soportan y la frecuencia de viajes que es posible realizar según las distancias estamos a las puertas de establecer la cantidad de vehículos que son capaces de efectuar el transporte económicamente; en lo que a empresas se refiere, es asunto de establecer el tamaño mínimo económico de ellas para definir la cantidad que debe autorizarse para cada ruta; es lógico que, como actualmente existen una gran cantidad de empresarios que poseen un vehículo lo aconsejable es practicar las medidas que se propusieron al comentar la asociación y cooperación de empresas.

Otros factores que deben tomarse en cuenta al seleccionar las rutas adecuadas para conformar un excelente sistema de transportes, son los que enumera el señor Wilson en su obra, a saber: 31/

"Los Factores en el establecimiento de Rutas.

Hay ciertos principios que guían a la dirección de tráfico al seleccionar servicios de transporte. La naturaleza de los artículos que son enviados tales como su peso, bulto, valor, volumen, susceptibilidad a dañarse. Los directores de tráfico deben también considerar los servicios de transporte desde el punto de vista de lo siguiente:

- a) disponibilidad
- b) costo
- c) velocidad
- d) accesibilidad
- e) seguridad y
- f) adecuación y calidad del servicio"

De manera que, como comenta el tratadista aludido, al seleccionar las rutas debe considerarse la disponibilidad, o sea, la oferta y demanda de ser

31/ Obra citada. Capítulo XVI

vicios, el costo y la velocidad a que deben movilizarse los productos y personas, la accesibilidad a los puntos de origen y destino que será tan expedita - como lo permitan la infraestructura y capacidad empresarial, la seguridad que ofrecen los medios de transporte y la adecuación y calidad de servicios que requiere el medio ambiente; además, se refiere a dimensiones que ofrece la naturaleza de los artículos motivo de transporte.

Algunos de los aspectos mencionados son aplicables también al transporte de personas, y es necesario considerarlos al establecer rutas para ese efecto.

Organizadas las empresas y establecido un buen esquema de rutas incluyendo las líneas necesarias para explotar la industria, no hay razón para pensar que las condiciones de los servicios no satisfarán el objetivo de servir a los usuarios con el confort que merecen y desean, con la seguridad y eficiencia que espera el Mercado Común, a costos y beneficios congruentes con el desarrollo económico de los cinco países centroamericanos.

Por último, para que los servicios sean económicos, seguros y eficientes deben observarse las siguientes condiciones:

- a) Distribución equitativa de bienes y servicios objeto de transporte
- b) Organización de las empresas
- c) Empleo racional del equipo de transporte
- d) Determinación de rutas adecuadas
- e) Establecimiento de horarios e itinerarios que ofrezcan los servicios a intervalos, con la frecuencia esperada por los usuarios.
- f) Facultar a alguna autoridad administrativa para que regule la actividad de los transportes.
- g) Cálculo y fijación de tarifas por autoridad reguladora.

h) Control de las disposiciones adoptadas por la autoridad competente

De los puntos f, g y h se comentará con mayor amplitud en un capítulo posterior, donde se expone la negociación de un convenio entre los países - del Area para regular los transportes.

La organización de este aspecto es importante porque no se trata de - normas dentro de un país, sino dentro de un conjunto de países, donde estos - servicios forman parte del Mercado Común.

6. LOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA ANTE LOS TRANSPORTES POR CARRETERA.

a) Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera.

Al suscribir el Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carreteras, el 8 de noviembre de 1956 en San Salvador, los Gobiernos Centroamericanos convinieron en que era necesario incrementar el intercambio de personas y mercaderías a través de sus respectivos territorios; pensando así, procedieron a estrechar más los vínculos que acelerasen la integración de sus economías, permitiendo el movimiento de vehículos a través de sus fronteras.

El Acuerdo consta de siete capítulos que contienen disposiciones relativas al ordenamiento de aspectos generales, de los certificados de aduanas - que respaldan el carácter de importación temporal, las condiciones impuestas - para considerar un vehículo como importado temporalmente, la extensión de validez para admitir en franquicia temporal, regularización de los certificados de aduana, condiciones especiales de aplicación y cláusulas finales que ponen en vigor y registran los extremos del Acuerdo.

Con esa decisión de los Gobiernos, han facilitado el desenvolvimiento - del Mercado Común, pues concede la permanencia de las personas originadas de un país centroamericano en el resto de los países, con su vehículo sin causar importación definitiva, pudiendo dedicarse a sus actividades particulares de comercio, industria o placer.

b) Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana.

Al suscribir los Gobiernos de Centroamérica el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana en Tegucigalpa el 10 de

junio de 1958, en el que se establece un régimen de intercambio para los pro ductos originarios de la Región y se sientan las bases para estimular el esta ble cimiento o ampliación de industrias regionales, con vistas al mercado cen tro americano de conjunto, de particular interés para la integración Económica Centroamericana, se provee también para el funcionamiento de los transportes en esas actividades.

El Capítulo V de dicho Acuerdo entre otras cosas formula las siguientes disposiciones:

"TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

Artículo XIV

Los Estados Signatarios procurarán construir y mantener vías de comunicación para facilitar e incrementar el trá fico entre sus territorios.

Tratarán asimismo de uniformar las tarifas de transporte entre sus respectivos países y las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia".

En cuanto a los vehículos terrestres y las empresas que se didican a la industria del transporte se provee las cláusulas que se transcriben:

" . . . Artículo XV

...Los vehículos terrestres matriculados en uno de los Estados Firmantes gozarán en el territorio de los otros - Estados, durante su permanencia temporal, del mismo tra tamiento que los matriculados en el país de visita.

Las empresas que en los países signatarios se dediquen a prestar servicios intercentroamericanos de transporte au tomotor de pasajeros y mercaderías recibirán trato nacio nal en los territorios de los otros Estados.

Los vehículos particulares y los vehículos no dedicados a prestar servicios intercentroamericanos regulares de transporte de personas y mercaderías serán admitidos en los otros Estados Contratantes bajo régimen de importa

ción temporal libre de derechos o gravámenes y sujetos a las disposiciones legales correspondientes".

De manera que, a la hora de suscribir este instrumento ya existía la inquietud de organizar y regular en alguna forma el transporte por carreteras para facilitar los objetivos que se persiguen con el Mercado Común y la Integración Económica.

c) Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carreteras

El objetivo principal del Acuerdo Centroamericano sobre Circulación - por Carreteras se reduce a adoptar principios y normas uniformes, para la circulación por las carreteras de los respectivos territorios de los países signatarios, y a través de sus fronteras; se persigue mejorar las condiciones del transporte introcentroamericano y facilitar la adhesión de Centroamérica a la Convención sobre la Circulación por Carretera suscrita en Ginebra el 19 de septiembre de 1949, que favorece el desarrollo y la seguridad de la circulación - Internacional por carretera.

Se establece una nomenclatura común para el uso de términos aplicables a la circulación, con respecto a la infraestructura, equipo y personal de transporte, así como también la uniformidad de disposiciones de tránsito para aplicar en los países miembros del Mercado Común.

Contempla aspectos técnicos y reglas administrativas en que se someten a un solo patrón las características del equipo, dispositivos para maniobra, - dirección y visibilidad, condiciones del equipo para el transporte, para la autorización, matrícula, licencias de conducir y revisiones periódicas de las autoridades.

Por último, el Acuerdo contiene tres Anexos con disposiciones especiales relativas a la seguridad y la comodidad de los vehículos de transporte público, un diseño de placa de matrícula para los vehículos y disposiciones relativas al permiso de conducir.

Se observa que al suscribir los Gobiernos Centroamericanos este Acuerdo, han permitido eliminar los perjuicios que ocasiona a los usuarios de las carreteras, el desconocimiento de disposiciones de tránsito y circulación diferentes a las que se usan en su país de origen, en virtud de que existiendo principios y normas uniformes, el acatamiento a ellas se facilita y ayuda a las autoridades a contener infracciones y abusos.

d) Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes.

El transporte se ha beneficiado con la actitud de los Estados Centroamericanos, que deseosos de contribuir a la seguridad del tránsito por carreteras, han decidido unificar hasta donde sea posible el sistema de señales para ellas, mediante la suscripción del Acuerdo Centroamericano Sobre Señales Viales Uniformes, acto que se verificó el 10 de junio de 1958 en Tegucigalpa, Honduras.

Comprende el Acuerdo algunas disposiciones tendientes a implantar en forma progresiva un Manual de Señales Viales que aparece como Anexo del mismo, cuyas señales se colocan conforme sean retiradas las que existen a la fecha de entrar en vigor dicho instrumento; cuando sea necesario, las Partes Contratantes, se efectuarán consultas entre sí, con el fin de preparar adiciones o revisiones al Manual, hecho que lo convierte en un documento flexible adaptable a las necesidades del medio.

Estas medidas, y las adoptadas en el Acuerdo de circulación mencionado en el aparte anterior, completan un cuadro propicio para el fácil acceso de

vehículos en los países centroamericanos, puesto que unifica las señales que guían a los usuarios a lo largo de sus territorios sin peligro a malas interpretaciones o errores, en la misma forma que se hizo para los principios y normas de circulación.

Ambos instrumentos -el de circulación y el de señales viales- quedan abiertos a la adhesión de Panamá, para que cuando así lo disponga pueda participar de los beneficios que ofrecen al transporte por carreteras en Centroamérica.

e) Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

El Tratado General vino a ampliar el alcance de los Programas de Integración Económica negociados mediante la suscripción del Tratado Multilateral, porque además de establecer un régimen de libre comercio, lo perfecciona en un plazo menor que el previsto anteriormente dándole mayor dinamismo al proceso -constituyendo el Mercado Común Centroamericano y sentando base para la Unión Aduanera; luego para promover la integración industrial se conviene en alcanzar -en el menor plazo posible una equiparación razonable de las leyes y disposiciones vigentes sobre la materia, en un documento que provea para el monto y tipo de exenciones, los plazos de ellas, las condiciones en que se otorgarán, los sistemas de clasificación industrial y las normas y procedimientos de aplicación.

Se emiten cláusulas para el tratamiento de las empresas de construcción centroamericanas, y acuerdan los Gobiernos establecer el Banco Centroamericano -de Integración Económica como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado sobre bases regionales de equilibrio.

Con el fin de dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política económica de los Estados, se crea el Consejo Económico compuesto por los Ministros de Economía de las Partes, y para aplicar y administrar

el Tratado, así como realizar todas las gestiones y trabajos tendientes a llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica se crea el Consejo Ejecutivo integrado por un funcionario propietario y un suplente designados por cada Parte Contratante; para velar por la correcta aplicación entre los Miembros o signatarios, del Tratado y de todos los Instrumentos de integración económica suscritos y que se suscribieron se crea la Secretaría Permanente, con carácter de persona jurídica, que atenderá a los dos Consejos.

Se deduce que para acelerar el movimiento de integración económica, es preciso organizar los transportes como factor de producción y como servicio final en vista de lo cual, el Tratado incluye en su artículo las siguientes disposiciones:

" CAPITULO IV

Tránsito y Transporte

Artículo XV

Cada uno de los Estados Contratantes mantendrá plena libertad de tránsito a través de su territorio para las mercancías destinadas a cualesquiera de los otros Estados signatarios o procedentes de ellos, así como para los vehículos que transporten tales mercancías

Dicho tránsito se hará sin deducciones, discriminaciones restrictivas cuantitativas. En caso de congestionamiento de carga u otros de fuerza mayor, cada uno de los Estados signatarios atenderá equitativamente la movilización de las mercancías destinadas al abastecimiento de su propia población y de las mercancías en tránsito para los otros Estados.

Las operaciones de tránsito se harán por las rutas legalmente habilitadas para este efecto y con sujeción a las leyes y reglamentos de aduana y de tránsito aplicables en el territorio de paso.

Las mercancías en tránsito estarán exentas de toda clase de derechos, impuestos o contribuciones fiscales, municipales o de otro orden con motivo del tránsito, cualquiera que sea su destino,

pero podrán quedar sujetas al pago de las tasas normalmente aplicables por la prestación de servicios, las cuales no podrán en ningún caso exceder del costo de los mismos en forma que de hecho constituyan exacciones o impuestos a la importación".

En el Artículo XXIX del Tratado también se dispone para crear reglamentos que regulen la actividad de los transportes, en estos términos:

"ARTICULO XXIX

Para los efectos de reglamentación aduanera relacionados con el libre comercio, el tránsito de mercancías y la aplicación del Arancel Centroamericano Uniforme a la Importación, las Partes Contratantes suscribirán dentro de un plazo no mayor de un año a partir de la entrada en vigencia del presente Tratado, protocolos especiales mediante los cuales se adopte un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y los reglamentos necesarios de transporte" 32/

f) Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica

Por medio de este Convenio Constitutivo se establece el Banco Centroamericano de Integración Económica, un organismo internacional con personería jurídica, cuya misión es promover la integración económica y el desarrollo económico equilibrado de los países signatarios; se fijan sus derechos, obligaciones y el ámbito de sus operaciones, así como la organización y administración, y las condiciones y requisitos para operar con el capital, reservas y otros recursos que se le asignen.

En lo que al transporte por carreteras se refiere, este organismo de financiamiento promueve el desarrollo de su infraestructura y en lo que lleva de operar ha aprobado y concedido algunos préstamos para la construcción de carreteras de la red vial regional, el fondo de integración habilitado por el Banco con aportaciones de los Gobiernos centroamericanos y de Estados Unidos exclusivamente para obras de infraestructura, hace posible la realización de estudios de

factibilidad en el campo; de donde se puede diseñar un sistema adecuado a las necesidades del Mercado Común.

Para cumplir ese objetivo, el Artículo 2 del Convenio consigna que el Banco atenderá principalmente entre otras cosas:

32/

Lo subrayado es del autor de este trabajo.

"a) Proyectos de infraestructura que complementen los sistemas regionales existentes o que compensen disparidades en sectores básicos que dificulten el desarrollo equilibrado de Centroamérica. Por consiguiente, el Banco no financiará proyectos de infraestructura de alcance puramente local o nacional que no contribuyan a completar dichos sistemas o a compensar desequilibrios importantes entre los países miembros;"

Además para fomentar el desarrollo de servicios que requiere el funcionamiento del Mercado Común, estipula los siguientes extremos en el mismo Artículo 2:

"e) Proyectos de financiamiento de servicios que sean indispensables para el funcionamiento del Mercado Común; . . ."

Es destacable además, que toda la legislación que dió origen a la primera etapa del Mercado Común, lo que comprende las negociaciones previas para su establecimiento, convenios de asociación y bilaterales, así como el Código Aduanero Uniforme Centroamericano presentan intentos de legislación para el transporte regional, en tanto favorezcan los objetivos de integración económica; el crecimiento espectacular de ese movimiento nos enfrenta a la tarea de elaborar y dirigir reglamentos especiales del transporte que prometan introducir eficiencia y equilibrio en el desarrollo de la economía de los transportes de Centroamérica para alcanzar el beneficio de los países miembros.

7. NECESIDAD DE UNA LEGISLACION A NIVEL REGIONAL PARA REGULAR LOS TRANSPORTES - POR CARRETERA.

a) Negociación de un Convenio.

Una reciente inquietud en materia de transportes surgió en el seno del Consejo Económico con motivo de su Undécima Reunión Extraordinaria, con referencia a la forma en que se viene realizando el establecimiento de rutas regionales del transporte por carreteras, la adjudicación de ellas y la regulación de los servicios, aspectos que se han venido tratando a nivel nacional de los países interesados en explotar la industria.

A raíz de esta preocupación, el Consejo emitió una resolución a través de la cual, encomienda a su Secretaría Permanente la preparación de un proyecto de Convenio sobre transportes regionales, para someterlo a las autoridades gubernamentales de transporte de los cinco países quienes deben considerarlo cuando sean convocados a una reunión especial.

En la Novena Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, celebrada en la ciudad de Guatemala los días comprendidos entre el 25 y el 31 de enero de 1967, para evaluar los Programas de Integración Económica -misión realizada por la CEPAL por encargo del Consejo Económico en colaboración con organismos nacionales y regionales- surgió la misma inquietud, dando lugar a la Resolución N° 139 de esa Reunión que entre otras cosas expresa el propósito de mejorar los transportes.

Con esa Resolución se decide dar a los programas de infraestructura la verdadera dimensión regional, solicitando a los Gobiernos que, con la colaboración de la SIECA propicien la creación de grupos regionales con técnicos de más alto ni

vel para que asesoren a los propios gobiernos en sus planes de desarrollo por sectores, y que sirvan de enlace con los expertos de la asistencia técnica externa.

Asimismo, se recomendó al Consejo Económico gestionar el establecimiento del Consejo Centroamericano de Transportes para que se encargue de evaluar las necesidades en este campo y de ejecutar programas, así como de crear una Comisión - Regional de Directores de Caminos, la cual coordinará las actividades relaciona- das con la red vial centroamericana.

También se recomendó a la SIECA convocar a una reunión de funcionarios de transporte para determinar los lineamientos técnicos que sirven de base para el aborar un convenio regional que norme la prestación de los servicios.

b) Objetivos del Convenio

Se trata de constituir un instrumento jurídico que provea los mecanismos esenciales para determinar una política común en la actividad de los transportes, y armonizar normas y procedimientos para planificar, ejecutar y supervisar los programas de desarrollo equilibrado del sector, con miras a facilitar el funcio- namiento del Mercado Común y los Programas de Integración Económica.

Promover el empleo racional de los recursos disponibles, a fin de mejo- rar la productividad de los servicios en beneficio de la economía centroamerica- na.

Y coordinar los programas de desarrollo con los de otros medios de trans- porte para aprovechar las ventajas de la combinación operativa que facilite la producción y distribución de servicios, en todos los sectores económicos.

c) Administración del Convenio

La administración del convenio puede adoptar la forma de un organismo -

o consejo centroamericano de transportes con personería jurídica propia creado - por el mismo instrumento cuyas atribuciones podrían ser las siguientes:

- a) Definir una política común en materia de transportes para los cinco países centroamericanos, a fin de promover el desarrollo regional equilibrado de la industria del transporte por carreteras, para facilitar el funcionamiento del Mercado Común y los Programas de Integración Económica;
- b) establecer los departamentos y secciones que fueren - necesarios para el desempeño de sus funciones;
- c) realizar los trabajos, reglamentos y estudios que proceda para alcanzar su objetivo, en cuyo desempeño aprovechará los estudios y trabajos realizados por o tros organismos centroamericanos e internacionales y procurará en lo pertinente, su colaboración;
- d) elaborar y aprobar el propio reglamento que normará las funciones de su competencia;
- e) constituir las comisiones, grupos de trabajo, o cual quier tipo de conjuntos técnicos, que requiera para efectuar sus estudios y obtener asesorías, con el propósito de lograr su objetivo eficientemente; y
- f) todas las gestiones y medidas necesarias en el cumpli miento de los fines para los que fue creado, en coor- dinación con otros órganos de integración, nacionales y de la iniciativa privada.

La forma de organización y sede del Consejo podrían ser determinadas, por las autoridades gubernamentales que discutieren el proyecto de convenio pre parado para el efecto, a las hora de discutirlo, conforme más convenga a los in tereses y leyes de los países participantes.

El financiamiento de sus gastos deberá conformarse a un presupuesto - cuyos recursos podrían aportarse por:

- a) Asignaciones presupuestarias de los Gobiernos pagadas en sus propias monedas, en una suma equivalente anual a una cantidad de dólares de los Estados Unidos de América, que satisfaga las necesidades del Consejo;
- b) una tasa impositiva anual calculada sobre el valor de las inversiones de los transportistas, que cubra el monto del presupuesto estimado para su funcionamiento;
- c) un recargo diferencial en las tarifas de servicios de transporte que no exceda límites razonables de sus gastos; y
- d) una combinación de los métodos anteriores.

La adaptación de uno u otro método de financiamiento es asunto que deben considerar las autoridades del transporte a la hora de suscribir el convenio que dé origen al Consejo de Transportes, en tal forma que convenga a las economías de los países centroamericanos.

Otra modalidad de administración para el convenio representada por la constitución de un órgano representativo de los cinco Gobiernos centroamericanos, que puede llamarse también Consejo Centroamericano de Transportes, integrado por un funcionario propietario y otro suplente de nombramiento de cada Estado signatario, el cual deberá reunirse en una de las capitales u otro lugar designados - de previo, con la frecuencia que lo exijan sus funciones.

En esas reuniones periódicas, el Consejo puede asumir las atribuciones que de seguido se enumeran:

- a) Determinar una política común para los transportes centroamericanos, que promueva el desarrollo de la actividad sobre bases regionales de equilibrio, para dar facilidad al desenvolvimiento del Mercado Común y la Integración Económica;

- b) Establecer una secretaría con carácter permanente, para realizar los trabajos, reglamentos y estudios que decida llevar a cabo para conseguir su objetivo, la cual puede aprovechar trabajos y estudios realizados por otros organismos centroamericanos e internacionales, de quienes procurará colaboración;
- c) elaborar y aprovechar el propio reglamento que normará las funciones de su competencia, y aprobar el de la Secretaría Establecida de conformidad con el punto b) anterior;
- d) organizar grupos de trabajo, comisiones o cual-quier tipo de conjuntos técnicos o de otra índole, cuando así lo requiera para efectuar sus estudios y obtener asesoría, a fin de concretar su objetivo; y
- e) todas las gestiones y transacciones pertinentes en el cumplimiento de los fines para los cuales se creó en coordinación con otros órganos de integración nacionales, o de la iniciativa privada.

El mismo Consejo que como se dijo, sería formado por dos funciona-- rios de cada país -los cuales desempeñan funciones gubernamentales de transpor-- te a nivel nacional- normará la forma en que debe organizarse para desempeñar sus deberes y los trabajos, reglamentos o estudios que realice por sí o por medio de la Secretaría, tendrán aplicación en cada uno de los países a través de una autoridad administrativa nacional de nombramiento de los Gobiernos, que puede ser la autoridad encargada de regular los transportes a nivel nacional.

El financiamiento sería para los gastos en que incurrieren el repre-- sentante propietario y el suplente del Consejo, sufragados por cada Estado - miembro, con motivo de los viajes que tengan que realizar para reunirse, sin perjuicio de asistentes y asesores que dispongan presentar a las reuniones.

Para el funcionamiento de la Secretaría Permanente si es necesario definir un presupuesto anual, que puede ser financiado por medio de alguno

de los métodos expuestos para la modalidad anterior de administración del Con
venio, a menos que se acuerde aprovechar organizaciones regionales existentes,
como la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroameri
cana (SIECA), u otra similar, en cuyo objeto habría que reforzarles el presu
puesto para que efectúen los trabajos del Consejo propuesto.

Podría pensarse, que al proponer alguna de las formas de organización
descritas para administrar el convenio de transportes, se diera margen al fo
mento de una proliferación de instituciones regionales que gravite en las eco
nomías centroamericanas, pero la verdad es que al ponderar la conveniencia de
establecer cualquier tipo de organización para administrarla, hay que poner en
juego una serie de factores en pro y en contra de las alternativas, hasta en
contrar la de mayor beneficio para el conjunto de la Región; entre esos fac
tores a ponderar, se encuentra la idea de si un organismo independiente y espe
cializado en el campo afronta mejor los problemas de la materia, buscándoles -
la solución adecuada conforme a su mejor juicio y a los dictados de la técni
ca con autoridad suficiente para su funcionamiento, o por el contrario si con
viene más la operación de cinco entidades independientes que interpreten a su
mejor juicio, las decisiones, normas o procedimientos emanados de un órgano -
coordinador.

Por otro lado, si la solución fuera asignar esas funciones a un or
ganismo existente, cabe pensar si tal entidad no está recargada con las funcio
nes que le han sido encomendadas desde su fundación en tal forma que le reste
efectividad al desarrollo de las nuevas funciones, por considerar de mayor --
prioridad las existentes, aunque se conozca que esas funciones son parte inte
grante del objetivo total, sea la integración de las economías, o por conside

rarse que los aspectos macroeconómicos merecen mayor atención que los microeconómicos; es asunto en que debe encontrarse un buen entendimiento entre el director del organismo existente y las personas que se han de ocupar de los aspectos del transporte.

Finalmente, es oportuno comentar, que a la hora de pensar en una unidad económica para Centroamérica, es inminente la formación de órganos regionales que organicen, coordinen y supervisen las funciones económicas que actualmente ejercen los gobiernos como cinco unidades independientes en la sede de sus ministerios, constituyendo el organismo que se propone un precedente susceptible de ubicar en el futuro dentro del marco de la unidad económica.

Ya se dijo, en todo caso, que la administración del convenio puede asignarse a una entidad existente, en cuyo evento es necesario reforzar el presupuesto de ese organismo en la medida necesaria para que le pueda hacer frente a las funciones de transporte con eficiencia, y contratar personal idóneo para que ejecute los programas que se elaboren a nivel técnico y de dirección.

Conviene hacer mención, que la forma de administrar el convenio inclusive puede reducirse a su más mínima expresión, incorporando en el texto del mismo tanto detalle normativo como decida el cuerpo coordinador que se establezca (Consejo Centroamericano de Transportes), pudiendo así, ser aplicado por la organización gubernamental que actualmente tiene a su cargo la administración y regulación de los transportes a nivel nacional; siendo así la situación, el texto del convenio tendría que incluir cláusulas de regulación, de rutas, concesiones, condiciones de los servicios, participación de capitales nacionales y extranjeros y todo el detalle que haga operables los transportes en forma económica y eficiente.

d) Control y Coordinación de su Aplicación :

Ya sea que, se adopte una u otra modalidad para administrar el convenio conforme se expuso en el aparte anterior, debe establecerse un sistema conveniente de control para que todas las realizaciones del órgano determinativo creado, se lleven a la práctica sin interferencias, violaciones o evasiones, sobre todo cuando se trata del cumplimiento de leyes y reglamentos puestos en vigor.

Se ha dicho que para conformar un eficiente sistema de transporte, procede entre otras cosas, diseñar una red de rutas congruente con las necesidades del Mercado Común en particular, y con el desarrollo económico de Centroamérica en general ; se ha mencionado también que es necesario determinar la cantidad de vehículos y empresas que satisfagan las necesidades de servicios en el Area en términos de competencia saludable; que es preciso controlar el ingreso de empresarios a explotar la actividad de los transportes para evitar la competencia ruinosa y que es imprescindible fijar un nivel de tarifas de conformidad al más ajustado régimen de costos en que deben operar empresas de equilibrio óptimo. Si para lograr esos resultados, el organismo que se erija ha de preparar y ejecutar investigaciones o estudios técnico-económicos, también ha de elaborar para ponerla en vigor, una legislación (leyes y reglamentos) consistente que asegure la canalización de las actividades del transporte por carreteras, de acuerdo a la estrategia de desarrollo económico en que están empeñados los Gobiernos de la Región, tanto en los programas nacionales, como en los programas de alcance regional. Planteada en esa forma la situación, se desprende la urgencia de organizar una oficina de control que inspeccione periódicamente el cumplimiento de los extremos estatuidos para regular los transportes, en lo que se refiere al habilitamiento de rutas, la concesión de las mismas y la determinación de condiciones favorables en la prestación de servicios.

En el caso de que la administración del convenio comentado con anterioridad se efectúe por un organismo permanente, (primera alternativa) el control mencionado tendría que definirse descentralizando una oficina en cada país para que vigile el cumplimiento de los principios, leyes y contratos emanados del órgano central (Consejo Centroamericano de Transportes).

En la otra modalidad, la autoridad administrativa nacional que se designara para aplicar las disposiciones del Consejo, sería la oficina responsable de velar por que se cumplan sus extremos, debiendo por lo tanto organizar un eficiente cuerpo de control.

En una u otra forma compete al Consejo la coordinación de las funciones de los cuerpos de control de cada país para obtener resultados uniformes en la aplicación de las cláusulas del convenio, y de las políticas por él adoptadas, para conseguir el objetivo principal.

e) Consideraciones Generales :

Para terminar este trabajo cabe mencionar la interrelación que existe entre la propia actividad que estudiamos y otras actividades que inciden en su funcionamiento, por la proximidad en que se encuentran al desarrollarse y porque existen otros grupos de estudio, u organismos que investigan facetas de su operación y organización.

Se trata de la administración de las aduanas y las oficinas de migración, de las Direcciones de Estadísticas, de las oficinas de planificación de carreteras y de urbanización (planificación física), de los programas de inversión en equipos o accesorios de transporte de Instituciones bancarias o privadas, de los estudios que existen o se realizan con otros medios de transporte, aspectos que hay que tomar en consideración a la hora que el órgano del convenio inicie actividades; deben por lo tanto coordinarse los programas del Consejo Centroamerica-

no de Transportes con las actividades de esas organizaciones, a fin de alcanzar la mejor utilización de los recursos disponibles en provecho colectivo.

8 CONCLUSIONES

Se observa en este trabajo que el desarrollo de los transportes ha sido impulsado en mayor grado desde que se iniciaron los Programas de Integración Económica, y más aún desde que cobró vigencia la zona de libre intercambio entre los países del Área, estableciéndose el Mercado Común; ese mecanismo ha de influir considerablemente en el futuro en el ánimo de los planificadores del transporte para ubicar todos sus elementos, en el orden de prelación que requieran la demanda de servicios como insumo y producto.

El aumento en las tasas de crecimiento del comercio regional y de la producción han contribuido a modificar la red tradicional de caminos que antes del funcionamiento del Mercado Común, operaban como cinco sistemas diferentes, en tanto que actualmente los esfuerzos de los países se orientan al objetivo de integrar una red vial eficiente que satisfaga los requerimientos de la Integración Económica.

Por la longitud de Centroamérica relativamente pequeña, se deduce que las distancias entre los principales centros de producción y consumo de los países son tan pequeñas que convierten el transporte por carreteras en el medio más atractivo para los usuarios, puesto que sus características le permiten aplicarse a una gama diversa de usos en servicio de puerta a puerta.

Por esa circunstancia es obvio que, los Gobiernos, las empresas y los usuarios deben poner todo su empeño (en colaboración con organismos nacionales e

internacionales), en redistribuir en forma idónea los recursos de que dispone para el transporte, a fin de elevar la productividad de los servicios que en definitiva repercuten sobre el precio final de la producción.

El resultado de todo esto es la armonización de instituciones, normas y procedimientos para regular la actividad de mérito, el establecimiento de una legislación congruente a las necesidades de Centroamérica en la materia, y la creación de un organismo de ámbito regional que aplique las disposiciones emanadas de su seno para tal desarrollo.

El desarrollo del mercado común estará en función del desarrollo de ciertos servicios como el transporte.

9. BIBLIOGRAFIA

- 1- **Trayectoria y Crisis de la Federación Centroamericana**
Licenciado Rodrigo Facio Brenes. 1948
- 2- **Centroamérica y su Mercado Común**
Volúmen N° 3, **Publicación de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)**. 1965
- 3- **Estudio Centroamericano de Transportes**
Consortio, Transportation Consultants, Inc., de Washington, D.C.
Wilbur Smith and Associates de Columbia, S. C., Consultécnica Ltda.
de San José de Costa Rica. 1965
- 4- **Características del Mercado Centroamericano.** 1966
Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
- 5- **La Incorporación del Indígena a la Economía Nacional**
Licenciada Consuelo Martínez de Avila, economista guatemalteca
- 6- **Anteproyecto de Regiones Naturales y Nuevo Plan Vial para Centroamérica**
Estudio de SIECA
- 7- **Factores que afectan los costos de transporte. Separata de Economía Latinoamericana**
William O. Thomson. Departamento de Asuntos Económicos.
Unión Panamericana. Vol. 1, N° 3. 1964
- 8- **Análisis Crítico de los Actuales Medios de Financiamiento de la Actividad Vial**
Stanislav Ambrozek, experto de la CEPAL
- 9- **Introducción a la Planificación de los transportes**
Ingeniero Enrique Soto Borbón. 1965
- 10- **Tratado de Explotación de Transportes**
Paul de Groote. Editorial Aguilar. 1954
- 11- **Transportation and Traffic Management**
G. Lloyd Wilson. Kingsport Tennessee. 1947
- 12- **Seguridad en la Industria del Transporte**
T. I. Cabrera. Centro de Desarrollo y Productividad Industrial de Guatemala
- 13- **Instrumentos de Integración Económica Centroamericana**
- 14- **Notas y Documentos de la SIECA**