

**PLA****POLÍTICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN****OCTUBRE 2020**

# **LA CAPTURA DE LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y REGULACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO EN ASUNCIÓN**

**POR GUSTAVO SETRINI\*,  
JUAN CARLOS CRISTALDO\*\*  
Y ALHELÍ GONZÁLEZ CÁCERES\*\*\***

Trabajo de investigación resultado de la Segunda Convocatoria de becas de investigación **“Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe”**

## **\* Gustavo Setrini**

PhD. Ciencias Políticas por el Massachusetts Institute of Technology (EE.UU) Profesor en el Programa de Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Paraguay). **E-mail: [gustavosetrini@gmail.com](mailto:gustavosetrini@gmail.com)**

## **\*\* Juan Carlos Cristaldo**

Master en Diseño Urbano por Harvard Graduate School of Design (EE.UU) Fundador y Director del Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Artes de la Universidad Nacional de Asunción (CIDI-FADA) Investigador categorizado en el PRONII del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt-Paraguay). **E-mail: [juan.cristaldo@arq.una.py](mailto:juan.cristaldo@arq.una.py)**

## **\*\*\* Alhelí González Cáceres**

Lic. en Economía por la Universidad Hermanos Saíz Montes de Oca (CUBA) Maestranda en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Paraguay). Adscripción institucional al Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI) Presidenta de la Sociedad de Economía Política del Paraguay e integrante del GT de CLACSO “Estudios críticos del Desarrollo Rural”. **E-mail: [caceresalheli06@gmail.com](mailto:caceresalheli06@gmail.com)**

## Palabras clave:

- ▶ TRANSPORTE
- ▶ PLANIFICACIÓN
- ▶ REGULACIÓN
- ▶ CAPTURA DEL ESTADO
- ▶ PARAGUAY

## Presentación

El área metropolitana de Asunción (AMA) es la mayor aglomeración urbana de Paraguay, e incluye a la capital del país y 11 municipios. La cobertura geográfica del transporte en el territorio referido es ineficiente –redundante en avenidas de penetración y áreas centrales, escasa en la periferia–. A esta ineficiencia en la cobertura, se suman los horarios inadecuados e impredecibles y una flota que, a pesar de esfuerzos recientes, enfrenta aún serios problemas de obsolescencia técnica y cantidad insuficiente. El conjunto de estos factores, generan costos económicos, ambientales, sociales y de salud pública que afectan negativamente a toda la sociedad. El sistema de transporte público actual del AMA, no sólo impone sus externalidades negativas a los usuarios y residentes urbanos, sino que afecta duramente a los trabajadores. En general, las prácticas laborales dentro del sector de transporte se dan en condiciones de alta explotación. Existen casos en los cuales la recaudación mínima diaria exigida a los choferes de buses les obliga a trabajar en jornadas de 14-16 horas y competir por pasajeros - incluso con otras unidades de la misma línea de transporte, provocando accidentes de tránsito por el manejo imprudente.

## Análisis político

¿Cómo puede explicarse el *status quo* cuando las pérdidas e ineficiencias son tan obvias? Tres discursos dominantes se movilizan para explicar las deficiencias persistentes en el sistema de transporte del AMA, enfatizando respectivamente como explicación: i) la falta de recursos, ii) la corrupción, y iii) la falta de planificación. Cada una de estas hipótesis se puede refutar con una mirada casual a las circunstancias que acompañan el mal desempeño del sistema de transporte urbano.

La primera narrativa sostiene que es la falta de recursos financieros lo que justifica la ineficiencia o la falta de mejora en los procesos sociales relacionados al transporte urbano. Esta hipótesis se enfoca en la histórica falta de inversión de recursos públicos en el sector transporte, planteando que esta situación se relaciona con los bajos niveles de recaudación (Borda & Caballero, 2018) y escasa capacidad de inversión del Estado Paraguayo. Una versión alternativa de la hipótesis de falta de recursos se respalda en la observación de que, debido a la baja densidad urbana y bajo flujo de pasajeros en el AMA, los costos del transporte son elevados, y la rentabilidad es baja, haciendo que el sistema no sea atractivo para la inversión privada. En suma, el sistema sería ineficiente y obsoleto por que no deja dividendos económicos. En este caso, la solución sería la provisión de subvenciones públicas a la industria privada de transporte a través de créditos blandos u otros mecanismos, o la inversión en infraestructuras públicas por medio de recursos genuinos o endeudamiento.

Sin embargo, los subsidios otorgados por el Estado que, en el Presupuesto General de la Nación (PGN) contemplados para el ejercicio 2020 fueron fijados en 10 millones de dólares. Con la declaración de emergencia sanitaria por Covid-19 a nivel mundial, el sector señalaba la imposibilidad de seguir operando como resultado de las medidas

sanitarias implementadas que habían disminuido el flujo de personas que ingresan a Asunción desde diferentes puntos del área metropolitana, en donde la capital pasó de recibir 1.5 millones a 130 mil personas por día, lo que derivó en que los empresarios del transporte aglutinados en diversas centrales, exigieran al Estado la gratuidad en la provisión de combustible o el incremento del subsidio a 2.6 millones de dólares mensuales para garantizar la presencia del 50% de la flota, o de lo contrario, sacarían toda la flota de circulación. Estos subsidios se asignan hoy bajo un sistema de gestión profundamente opaco que no permite evaluar la eficiencia de la inversión pública para la mejora de la calidad de vida de la población. Proyectos como el Metrobús demuestran que aun cuando existen recursos, el Estado en todos sus niveles carece de la capacidad gestiva o la voluntad política de implementarlos, inclusive en momentos de crisis económica y social, cuando medidas anticíclicas como las de inversión en infraestructura serían profundamente necesarias.

## Propuestas

### **Lineamiento 1: Transparencia radical sobre las concesiones de líneas, empresas operadoras, accionistas, obligaciones de dichas empresas y otros aspectos clave de índole administrativa y normativa.**

En este sentido, consideramos que es de interés público que las siguientes informaciones estén disponibles en una plataforma de acceso y consulta pública:

- a)** Listado de empresas concesionarias, con fecha de obtención de la concesión, y fecha prevista de fin de la concesión.
- b)** Condiciones impuestas por el Estado a la empresa concesionaria al momento de conceder la concesión: obligaciones de frecuencia, horarios, estándares exigidos en relación a las condiciones técnicas de buses, condiciones de trabajo de los empleados, etc.
- c)** Itinerarios habilitados a la empresa en la concesión, y número de buses habilitados a operar.
- d)** Listado de responsables de Dirección de la empresa (Gerente General, etc) y listado de accionistas.

**e)** Estatus de cumplimiento o incumplimiento de las condiciones de la concesión, de las obligaciones específicas vinculadas a los subsidios o estímulos financieros y del cumplimiento o no de obligaciones laborales.

### **Lineamiento 2: Seguimiento en tiempo real de los ómnibus en sus recorridos y paradas.**

Un aspecto clave que permitirá elevar la calidad de vida de los ciudadanos y elevar la calidad del servicio se relaciona con la capacidad de conocer la posición relativa de los buses de las diversas líneas en tiempo real. Esto permitiría a los usuarios optimizar el tiempo de espera en las paradas, lo que resulta relevante para todos, y brinda especial apoyo a grupos o colectivos más expuestos a la violencia en la vía pública como las mujeres (Galiani y Jaitman, 2016).

La importancia de registrar el movimiento de la flota en tiempo real no debe verse únicamente como un mecanismo de control o auditoría sobre las empresas de transporte público, o como algo que únicamente beneficia a la ciudadanía. Existen por lo menos tres motivos por los cuales, disponer de un sistema de rastreo como el aquí descrito puede ser altamente beneficioso para los empresarios del transporte:

- a)** El registro preciso del desplazamiento de la flota en la ciudad permitiría calcular con precisión las velocidades y tiempos efectivos de desplazamiento en las áreas urbanas, y estimar con mayor precisión los ciclos de mantenimiento preventivo y limpieza de las unidades.
- b)** Contar con un sistema de rastreo en tiempo real puede ser adecuado como un elemento de disuasión frente a robos y crímenes violentos en las unidades del transporte, resultando en un incremento de la seguridad de los pasajeros y choferes, además de resultar en reducciones de los costos de primas de seguro de las unidades de transporte, y
- c)** Al estimar las velocidades de desplazamiento, un sistema de rastreo en tiempo real permitiría la detección de violaciones de velocidad máxima y otras conductas imprudentes que pueden exponer a los pasajeros y a otros vehículos a accidentes de tránsito.

### **Lineamiento 3: Enfrentar la lógica de la “tercerización embebida” por medio del sustento de los derechos de los trabajadores del transporte.**

La lógica de la tercerización embebida - el proceso por el cual un actor consigue una concesión de línea, para luego permitir que dueños de buses trabajen en la misma a cambio de recibir pagos, y luego estos dueños de buses, en lugar de pagar salarios ceden sus buses a choferes para que estos “generen su propio ingreso” cobrando valores por cada viaje de parada a parada (lo que se denomina un redondo) - hace que exista una desalineación estructural entre los incentivos y coerciones a los que se enfrentan una gran parte de los trabajadores del transporte público, y el interés de los usuarios de recibir un transporte público de calidad.

### **Lineamiento 4: Racionalizar la distribución y articulación de las líneas y las unidades de modo a mejorar los niveles de servicio.**

Uno de los grandes problemas del sistema actual de transporte público es la prácticamente nula presencia del estado como instancia de organización y regulación. Esta incapacidad sistemática del Estado de intervenir como agente regulador lleva a claras fallas del mercado (Dollery y Wallis, 1997). En el contexto específico de la movilidad urbana y el transporte público en el AMA, la principal falla del mercado que se presenta como hipótesis es la formación de un oligopolio que impide la competencia y obstaculiza la formulación de políticas públicas. En este entorno de ausencia de directrices y organización emitidas desde el Estado, todas las empresas tienden a concentrar sus esfuerzos en las rutas y recorridos donde potencialmente, hay más pasajeros, mientras que dejan sin servicio o con servicio dramáticamente reducido a vastas áreas del conurbano metropolitano, que resultan aisladamente menos rentables, y en consecuencia, menos atractivas para las empresas.

### **Lineamiento 5: Separación de la actividad privada en el transporte público, y el trabajo en organismos de la función pública que ejercen tareas de control y regulación o en cargos electivos del Estado.**

Resulta imperiosa la necesidad de implementar leyes, políticas públicas y principios que eviten situaciones de conflicto de interés. Dicha necesidad probablemente es una necesidad general para el fortalecimiento del Estado en Paraguay y refiere a diversos sectores, no solo al del transporte público.

Los vínculos entre actores políticos y el empresariado del sector transporte están extensamente documentados. En este sentido no es solo que el empresariado pueda ejercer influencias indebidas sobre servidores públicos, sino que servidores públicos, específicamente, altos funcionarios o personas que detentan cargos electivos en diversas instancias del Estado, son propietarios, copropietarios o accionistas de empresas de transporte público.

### **Lineamiento 6: Creación de capacidades estratégicas para el país, y vinculación efectiva y estable de las mismas con los organismos públicos de diseño e implementación de políticas públicas.**

Potenciar instituciones y cursos de formación superior, inclusive de nivel de postgrado y naturaleza multidisciplinaria en áreas de interés y necesidad estratégica nacional, tales como el desarrollo urbano y la movilidad urbana sustentable. En este sentido, probablemente sea necesario establecer una política complementaria a la de becar jóvenes paraguayos al extranjero, contratando por períodos relativamente extensos (cinco a diez años) a docentes extranjeros que puedan ayudar a expandir el horizonte profesional de las universidades públicas paraguayas y contribuir a construir capacidades en las áreas que sean necesarias.

Análogamente, es necesario impulsar medidas que ayuden al acceso efectivo de los profesionales formados a planes de carrera en la función pública. Esto implica simultáneamente fortalecer los procesos de acceso al empleo público por concurso de oposición, y establecer sólidas y claras diferencias entre las posiciones de carrera en el servicio civil y los dichos “cargos de confianza” como los cargos gerenciales y directivos, tienen por característica el estar vinculadas a una gestión de gobierno específica y asistir en la ejecución de planes de gobierno en el marco de los ciclos específicos de las autoridades democráticamente electas.

### **Lineamiento 7: Relevamientos e información de calidad con libre acceso al público, investigadores académicos, gestores públicos y empresas contratistas, como requisito imprescindible para elevar la calidad de los proyectos, la eficiencia del gasto público y la reducción de la incertidumbre en la implementación de proyectos urbanos de infraestructura.**

Este es quizá uno de los mayores puntos ciegos para mejorar la gobernanza urbana y la gestión de proyectos públicos en Paraguay. En

general, los gobiernos y actores empresariales impulsan una política de hechos consumados, que pretende construir proyectos mediocrementemente documentados bajo la excusa de que no existe tiempo ni recursos para desarrollarlos adecuadamente. Frente a esto, muchas veces una difusa asociación de intereses locales (como por ejemplo, frentistas negativamente afectados) se combina con actores que realizan dinámicas de resistencia a las obras basadas en narrativas (fundadas o no) de tráfico de influencias y corrupción. En medio de estas posiciones permanece el punto ciego de que no es posible planificar, o discutir racionalmente, ni diseñar soluciones adecuadas o presupuestar de modo sensato si no se conoce adecuadamente la realidad a intervenir.

**Lineamiento 8: Crear un observatorio del transporte que ayude a visibilizar los costos y externalidades negativas del sistema actual de movilidad urbana en el AMA.**

Generar un observatorio multidisciplinario del transporte público en el AMA y en Paraguay, que dedique una línea específica de sus recursos al monitoreo, registro y visibilización de los costos del modelo predominante de transporte. Adicionalmente, dicho observatorio podría explorar cómo las mejoras en sistemas de transporte redundan en ganancias económicas, ambientales y sociales.

**Lineamiento 9: Implementar un estándar nacional de billete electrónico para el cobro en todos los sistemas de transporte público del Paraguay.**

Se han dado pasos importantes en este sentido, en los últimos años, con la aprobación de la Ley 5230/2014 que establece el cobro electrónico de los pasajes y con la promulgación del Decreto 4043/2015 que reglamenta dicha pieza legislativa. Sin embargo, a la fecha queda mucho por hacer, pues aunque el billete electrónico ya es una realidad en el AMA, su uso aún resulta marginal. Se propone avanzar en la implementación de un estándar nacional de billete electrónico, que permitirá las siguientes mejoras de calidad en el servicio:

**a)** El billete electrónico permite el transbordo más ágil entre unidades de diversas líneas - conceptualmente, alimentadoras y troncales - de modo que si el pasajero paga un billete entero al hacer un trayecto relativamente pequeño, para ir del barrio a una vía troncal luego no deba pagar un segundo pasaje completo al subir en el ómnibus en el que realmente hará un recorrido mayor, por ejemplo, sobre la avenida Mariscal Estigarribia,

yendo desde Fernando o San Lorenzo hasta el Centro de Asunción. Esto es posible, porque el sistema de billeteaje tiene la capacidad de realizar transferencias compensatorias de saldos entre empresas que actúan en los barrios y reciben pasajes completos, y empresas que actúan en las vías troncales y recorren distancias mayores. Estas transferencias pueden hacerse en ambos sentidos, desde las empresas que hacen recorridos cortos de barrio hasta vías troncales, a las empresas que recorren dichas vías troncales, o viceversa. La lógica del billeteaje electrónico también podría aplicarse al transporte de media y larga distancia nacional. Esto permitiría tener siempre información fidedigna y actualizada sobre los patrones de movilidad en transporte público a nivel nacional.

**b)** Un beneficio adicional es el incremento en la transparencia del sistema. Esto permitiría mejorar los niveles de control de recaudación, garantizar la correcta aplicación de los subsidios y la adecuada tributación.

**c)** Finalmente, el billeteaje electrónico, al reducir significativamente el manejo de dinero en efectivo en las unidades, facilita el trabajo de los choferes y reduce el riesgo de crímenes violentos en las unidades para el robo de dinero en efectivo.

**Lineamiento 10: Establecer mecanismos de captura de plusvalías como mecanismo de financiamiento de obras de transporte público e infraestructura urbana de interés nacional.**

Los mecanismos de captura de plusvalías se presentan como medios de constituir un “círculo virtuoso” por el cual las inversiones públicas - financiadas con recursos genuinos o por medio de deuda - pueden producir nuevos recursos para ciclos futuros de inversión. Concretamente en este lineamiento se propone que en la implementación del proyecto SITIBUS (previamente el proyecto Metrobús) en su etapa del Puerto de Asunción al Mercado 4, la ejecución de las obras de infraestructura se acompañe de la creación de mecanismos de captura de plusvalías, que permitan financiar nuevos proyectos de transporte público.

La noción de captura de plusvalías refiere a que los proyectos de infraestructura, financiados directamente por el Estado, se convierten en ausencia de mecanismos específicos, en medios de transferencia de riqueza, desde el Estado hacia particulares. Esto es así, porque las obras de infraestructura producen incrementos en los valores de las propiedades que están cercanas al proyecto, sin contraprestación o inversión por parte de los propietarios.

PLA

Secretaría Ejecutiva | **Karina Batthyány**

Director de Investigación | **Pablo Vommaro**

Director de Comunicación e Información | **Gustavo Lema**

Dirección de Producción Editorial | **Nicolás Arata,**  
**María Fernanda Pampín** y **Lucas Sablich**

Coordinador de Arte | **Marcelo Giardino**

Diseño Gráfico | **Jimena Zazas**

Programa de Becas y Convocatorias | **Teresa Arteaga** y  
**Tomás Bontempo**