

Los pagos que se exigen para el ingreso a una línea han fortalecido a los sindicatos y a los individuos que ejercen un control sobre ellos, que más que interesarles prestar un buen servicio les interesa el ingreso cada vez mayor de unidades a las rutas definidas por ellos mismos. En consecuencia, se tiene una sobreoferta de vehículos, mala calidad en el servicio -vehículos sucios, destartados por dentro y fuera, en pocas palabras, vehículos no apropiados para el servicio público de transporte-. Frente a esta sobreoferta se desata una guerra por conseguir pasajeros lo que aumenta el riesgo para el usuario y para el mismo transportista que tiene que aumentar la velocidad para ganar un pasajero más.



# Caos y despotismo en el transporte urbano de La Paz

Por: Gabriela E. Flores Calvo

**S**i hay un transporte problemático en Bolivia es el del Área Metropolitana de La Paz, ciudad en la que, por su accidentada geografía, el transporte vehicular confluye en una sola gran vía. Adicionalmente, se la puede calificar como una ciudad mercado donde los peatones se encuentran con innumerables puestos de venta en todas las aceras que no les permiten caminar tranquilamente por ellas. Para el colmo del caos, los dueños de vehículos y los transportistas literalmente son dueños de las calzadas, no respetan las normas ni a los usuarios. Las autoridades tienen un mínimo poder para hacer respetar las normas, y aunque mínimo, tampoco hacen el menor esfuerzo por ejercerlo como corresponde.

El problema del transporte en La Paz es

experimentado por cualquiera que circule por el centro de la ciudad. Cualquier ciudadano se percata del congestionamiento vehicular y no se explica las causas del mismo, tomándolo como el resultado natural de una ciudad relativamente grande. Lo cierto es que pocos saben a ciencia cierta los entretelones del anárquico sistema que domina el inseguro, lento, costoso y realmente desastroso transporte urbano.

## El origen del problema

Mucho se ha dicho que el sector sindicalizado del transporte es el único responsable de este caos ya que la mayoría de los vehículos que circulan por los principales corredores de La Paz y El Alto son de transporte público. Sin embargo, es el Estado y la sociedad como un todo la que ha delegado en este sector informal y pobre la obligación de la prestación de un servicio público de extraordinaria y estratégica importancia. Es

decir, la culpa ha sido de todos al permitir un esquema de prestación de este servicio público que descansa sobre lo que miles de propietarios de pequeños vehículos puedan hacer según su mal formado criterio. Este modelo de delegación unilateral ha hecho crisis.

## Quién controla a quién

Por supuesto que existen autoridades que se supone tienen la capacidad jurídica para instaurar un orden en el transporte, sin embargo, no son estos los que controlan efectivamente el sistema automotor público. Entonces ¿quién controla? Lo cierto es que por el hecho de que se ha delegado en el sector sindical la prestación del servicio, son los sindicatos los que controlan el establecimiento de rutas del transporte público, controlan ingresos o salidas de vehículos que prestan el servicio, cobran un "derecho" a sus afiliados por pertenecer al sindicato y por lo tanto

## La Guerra del Centavo

Los pagos que se exigen para el ingreso a una línea han fortalecido a los sindicatos y a los individuos que ejercen un control sobre ellos, que más que interesarles prestar un buen servicio les interesa el ingreso cada vez mayor de unidades a las rutas definidas por ellos mismos. En consecuencia, se tiene una sobreoferta de vehículos, mala calidad en el servicio (vehículos sucios, destaralados por dentro y fuera, en pocas palabras, vehículos no apropiados para el servicio público de transporte). Frente a esta sobreoferta se desata una guerra por conseguir pasajeros lo que aumenta el riesgo para el usuario y para el mismo transportista que tiene que aumentar la velocidad para ganar un pasajero más. Además de ello, conseguir nuevos pasajeros obliga a los choferes a bajar la tarifa establecida y se limitan a ganar centavos que posiblemente solo les permita cubrir la renta del día que deben pagar al propietario del vehículo. Por lo tanto, en tales circunstancias, el pasajero es el que menos importa porque ni siquiera la humanidad de los choferes entra en consideración y mucho menos su instrumento de trabajo.

En estas condiciones el tiempo de transporte se acrecienta y más de un potencial pasajero preferirá caminar que subir a un vehículo de transporte público. A esto se añade la geografía de La Paz, los vendedores ambulantes y comerciantes invadiendo las aceras. Si a esto se agrega las cotidianas marchas en el centro de la ciudad de La Paz se obtiene como resultado el centro de la sede de gobierno totalmente caótico.

## ¿Quién le pone el cascabel al gato?

Existen cuatro instancias que podrían jugar el papel de héroes frente al apocalíptico poder sindical, causante del desastre del transporte público. En primer lugar está el Viceministerio de Transportes por ser la entidad encargada de diseñar las políticas de transporte, la Superintendencia de Transportes con la atribución de regular el servicio, el Gobierno Municipal y el Organismo Operativo de Tránsito, ambas entidades encargadas de aspectos más específicos en el control del tráfico urbano. Los dos primeros con jurisdicción nacional y los dos últimos con autoridad local.

Estas autoridades son las llamadas a instaurar el orden. En el orden nacional el Viceministerio de Transporte por la misma razón que tienen las autoridades locales, el temor al poder sindical y preservación de sus puestos de jerarcas, no se atreven a dictar políticas ni aprobar normas que

RECUADRO 1

## Consorcio TONICHI-SYSTR

Para el desarrollo del Estudio de Modernización del Transporte Público en el Área Metropolitana de La Paz se ha constituido un equipo de trabajo por las empresas TONICHI de Japón y la empresa SYSTRA de Francia.

TONICHI fue establecida en 1958 como firma consultora independiente. Las habilidades y tecnologías profesionales de TONICHI se han utilizado en varios proyectos tales como los nuevos sistemas de transporte masivo urbanos, el Shinkansen (tren bala), los ferrocarriles convencionales, los ferrocarriles subterráneos, la vialidad urbana y las carreteras.

SYSTRA cuenta con una experiencia de 40 años en más de 140 países y 250 ciudades. SYSTRA es la primera empresa europea de exportación de ingeniería de transporte, ingeniería ferroviaria e ingeniería de transporte público urbano.

Las fortalezas profesionales de este equipo consultor descansan sobre cuatro grandes pilares fundamentales: La experiencia del director del Estudio, Paulo Custodio, en los estudios de planificación de transporte que dieron origen al Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá TRANSMILENIO y a otros proyectos de modernización del transporte público localizados en Cali, Pereira y Cartagena en Colombia.

El conocimiento tecnológico que TONICHI ha acumulado en importantes proyectos de transporte público masivo localizados alrededor del mundo y en la región latinoamericana, entre ellos el sistema de transporte de Curitiba en Brasil.

El conocimiento tecnológico que SYSTRA ha acumulado en la realización de decenas de estudios y proyectos similares que ha realizado alrededor del mundo y en América Latina en particular a partir de la experiencia de la operación del transporte público superficial y en carril exclusivo que se tiene en Francia.

La experiencia y conocimiento de parte del equipo de trabajo en las actividades de reorganización institucional, legal, operativa y de gestión del transporte público urbano en ciudades que antes presentaban un gigantesco problema social y económico a causa de sistemas de transporte público artesanales, de propiedad atomizada y con un alto grado de desregularización. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) escogió este consorcio de empresas en un concurso de credenciales patrocinado por el Fondo Fiduciario Japonés que administra el BID y que financia el estudio.

a circular. El poder logrado gracias a la negligencia de las autoridades, ediles, poder ejecutivo e, incluso del Organismo Operativo de Tránsito, además es utilizado para el enriquecimiento de unos cuantos dirigentes que recolectan el dinero de sus protegidos a cambio de permitirles trabajar en "sus rutas" que, en realidad, pertenecen al Estado.

Las instituciones que debieron, en su momento, sentar claramente competencias y autoridad sobre los referidos operadores, han perdido la capacidad de obligar al cumplimiento de las normas existentes. Así por ejemplo, hasta 1999 el Gobierno Municipal otorgaba la Tarjeta de Operaciones que autorizaba la prestación del servicio en una determinada ruta y por falta de control efectivo sobre estas autorizaciones dejan que los sindicatos creen ramales sobre la ruta asignada, con el único criterio de aumentar el número de afiliados y por ende de ingresos. Frente a esta situación se tiene a una policía que podía ejercer algún control pero que, en realidad, no sabe qué controlar porque todo está estructurado sobre la base de una tarjeta o un voto resolutorio de una asamblea general de sindicato. Triste situación de una policía de tránsito encargada del orden en un desorden institucionalizado, frente a la pasiva actitud de quienes se alejaron la investidura de su propia autoridad.



mejoren el anárquico sistema prevaleciente.

Finalmente, la Superintendencia de Transportes recibió un mandato para la regulación del transporte urbano, a través de una norma restringida en su alcance y que cuenta con tan sólo dos artículos que, en resumen, señalan que la regulación de los Servicios de Transporte público Automotor Urbano será realizada por la Superintendencia de Transportes dentro del marco de las disposiciones establecidas por la Ley N° 1600 (SIRESE) y el Decreto Supremo N° 24178 con las modificaciones señaladas en el Artículo Único del Decreto Supremo N° 24753, en lo que corresponda y las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia contenidas en el Título V de la Ley N° 1600, se aplicarán a este sector, a partir de la publicación de la norma sectorial específica.

Claramente se ve que es una norma sin cláusulas reglamentarias, por lo tanto, sin definiciones claras para hacer operativa las atribuciones otorgadas. Un agravante a esta situación es la desobediencia a la Ley por parte de las propias autoridades locales; Gobierno Municipal y el Organismo Operativo de Tránsito. Así, la Ley de Municipalidades N° 2028 elimina atribuciones que tenían las alcaldías sobre el servicio de transportes, y Sentencias Constitucionales determinan que dichas atribuciones son de la Superintendencia de Transporte. No obstante, esas autoridades no cumplen con dichas disposiciones y sentencias, continuando, en la práctica, con una conducta a todas luces ilegal.

Para poner el cascabel al gato se requiere que las instituciones cumplan la ley y ejerzan sus atribuciones sin inmiscuirse en prerrogativas ajenas o arrogarse autoridad que no les compete. Actitud que puede resultar en el inicio de procesos penales por incumplimiento a un mandato constitucional, en el desprestigio consecuente y, lo peor de todo desde el punto del vista del ciudadano usuario, no contribuyen al arreglo de tan gigantesco problema. Solo el trabajo coordinado de estas instituciones podrá contribuir a resolver la problemática del transporte.

## Posibilidades de solución

La primera posibilidad y la más radical es que se cambie de paradigma para el transporte público y a la vez se lleguen a acuerdos interinstitucionales que faciliten a cada una de las autoridades contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En este orden se encuentra el proyecto de transporte masivo iniciado por el Gobierno

RECUADRO 2

## Historia de algunos fracasos y una solución

1. La ciudad de Puebla tenía previsto realizar un sistema de transporte masivo mediante autobuses. Los consultores del proyecto acordaron con los transportistas el nuevo esquema pero después el gobierno municipal declaró que no estaba de acuerdo y todo se vino abajo por la falta de voluntad política de las autoridades. En esta ciudad se construyeron los canales exclusivos y la infraestructura que nunca fueron usados para el nuevo sistema porque nunca hubo un organismo gestor. También se construyeron las estaciones al revés (se preveía que los buses circulaban a la izquierda, por lo que los buses necesitaban puertas izquierdas, pero las estaciones no contemplaban puertas para buses con puerta izquierda).

2. Antes de la ejecución del Plan Transmilenio, la alcaldía de Bogotá había construido los

canales exclusivos para autobuses en el corredor troncal más importante (Av. Caracas) pero no adecuó una nueva gestión del transporte público. Es decir que una vez construidos los canales exclusivos, los mismos buses destaralados circulaban sobre ellos con un grado de desorden que los usos del suelo aledaños tuvieron un deterioro impresionante por la generación de mucha más contaminación atmosférica y sonora (todos los buses se concentraron en esa avenida). Este fracaso enseñó que para cambiar el fondo de la actividad económica del transporte público era necesario establecer una asociación y cooperación entre el sector público y el sector privado con base en un proyecto planificado hasta su más pequeño detalle. La idea era realizar un metro de superficie pero usando autobuses articulados pero no material rodante ferroviario.

Municipal de La Paz, respaldado por la Superintendencia de Transportes, el cual está siendo diseñado por la empresa Tonichi-Systra (véase recuadro). La solución propuesta se basa en trascender el modelo de gestión actual mediante la asociación entre el sector público y el sector privado: combinar la experiencia del Estado en construcción de infraestructura con la experiencia del sector transportista en la operación del transporte público y la del sector empresarial en la gerencia del nuevo sistema. Se busca contar con un corredor exclusivo donde el transporte sea realizado a través de buses articulados que, a su vez, han partido de terminales de integración a donde han llegado los pasajeros mediante rutas alimentadoras desde diferentes áreas urbanas, todo por el pago de un solo pasaje. Solución que, además, contribuye a mejorar la calidad, seguridad del servicio y otorga un mejor status a los choferes. Asimismo permite introducir elementos empresariales que a la larga contribuirán a la generación de empleo, cumplimiento de obligaciones tributarias y la modernización de una urbe cuya geografía accidentada es en sí misma un factor natural invariable.

Todo esfuerzo de modernización, especialmente frente a poderosos intereses que han distorsionado el ejercicio de la ley, el derecho de los ciudadanos, la seguridad de los choferes y usuarios, requiere

de una férrea voluntad política para restablecer el orden. Un orden que debe fundamentarse principalmente en criterios de equidad social y aumento de la competitividad y que, al momento de instaurarse, exige la decisión de las autoridades del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Superintendencia de Transportes y Gobierno Municipal.

Autoridades que, en primera instancia, deben convencer a los grupos interesados en la conveniencia de la modernización y deberán realizar la campaña de necesidad social. Asimismo, deberán buscar espacios y mecanismos de consenso en el que los distintos intereses puedan concurrir en favor del beneficio colectivo. Por último, ejercer autoridad para no fracasar en el intento de eliminar el caos en el transporte y el despotismo sindical. En muchas ciudades la falta de consideración o inclusión de cualquiera de estos tres pasos, especialmente el último, ha conducido al fracaso de un esfuerzo imprescindible para el avance urbano de ciudades que por su propio crecimiento exigen la modernización ordenada del transporte. Es el caso de las reformas en Puebla, México y Bogotá. En este último caso el fracaso referido fue antes del programa exitoso de TRANSMILENIO que ahora constituye el ejemplo a seguir en la ciudad de La Paz. (véase Recuadro N° 2) ■