

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## La Autoridad Única y la Gestión Compartida del Transporte Público en el Área Metropolitana de San Salvador: Una Propuesta

Mario Lungó Uclés

### Observando la caótica situación del transporte público en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)

*San Salvador, mediados de 1994.* Para cualquier persona interesada en el análisis del transporte público urbano, una rápida mirada a éste en la principal ciudad de El Salvador le mostraría un panorama extremadamente caótico donde es difícil encontrar la lógica de su funcionamiento. Porque efectivamente, el núcleo central del problema del transporte público en el AMSS es la existencia de múltiples lógicas derivadas de una extrema atomización de la gestión de este servicio urbano. Por eso es que es imposible contribuir a la solución de esta situación si la discusión permanece al nivel de aspectos parciales, aunque estos sean importantes y sean los que se manifiesten a primera vista: el desorden en la circulación, la obsolescencia de la red vial, el deterioro del parque vehicular, los altos costos de los pasajes, y en general su impacto en el deterioro de las condiciones de vida y en la productividad urbana<sup>1</sup>. Por eso es que planteamos que la solución al conjunto de problemas implicados en la cuestión del transporte público en el AMSS exige abordar el núcleo central antes mencionado: la atomización de su gestión en el momento actual.

Veamos antes algunos datos. Según estimaciones recientes (FUSADES, 1994), en febrero de 1994 había un total de 7,054 autobuses en todo el país, de los cuales 3,848 operaban en las áreas urbanas y 3,206 en las líneas interurbanas. Su servicio se complementaba por 12,000 microbuses aproximadamente, de los cuales 2,600 operan en el AMSS, donde circulan 1,755 autobuses subsidiados y la mayoría de los 714 autobuses preferenciales, que cobran una tarifa 67% más alta pero que no tienen derecho al subsidio. Este último, otorgado por el gobierno desde 1974, consiste en un descuento en el precio del diesel mediante un sistema de cuotas en función del número de asientos, el recorrido y la ruta atendida.

#### En este número:

La Autoridad Única y la Gestión Compartida del Transporte Público en el Área Metropolitana de San Salvador

M. Lungó p. 1

Noticias de FUNDE p. 6

El Sector Construcción en el Momento Actual

M. Lungó y J.F. Oporto p. 7

**Cuadro 1**  
**Autobuses por Año de**  
**Fabricación del Chasis**  
**1950-1991, a Nivel Nacional**

Período	Unidades	% del Total
1950-1960	115	1.68%
1961-1970	1,131	16.54%
1971-1975	2,526	36.95%
1976-1980	2,523	36.90%
1981-1985	474	6.93%
1986-1991	68	0.99%
<b>Total</b>	<b>6,837</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Departamento General de Tránsito

Se calcula que existe un déficit general del 12% en la prestación de este servicio y que para el AMSS el número de unidades es insuficiente; la pérdida por los tiempos de espera (horas/hombre), alcanza casi \$697.5 millones (US\$ 80 millones), anualmente (FUSADES, 1994). Por otra parte, la necesidad de cumplir con horarios para no perder el subsidio y captar la mayor cantidad posible de pasajeros, exacerba la competencia afectando la calidad del servicio brindado a los usuarios y al conjunto de habitantes de la ciudad. Adicionalmente la ausencia de control sobre el estado de las unidades contribuye al acentuado deterioro del medio ambiente urbano y a los cotidianos accidentes que ocurren. Nos encontramos, así, frente a un conjunto de negativos factores que afectan las condiciones de vida,

especialmente de los sectores de menores ingresos, y la productividad urbana del AMSS.

Uno de estos factores lo constituye la obsolescencia de las unidades de autobuses circulando, la mayoría de los cuales son de un año de fabricación anterior a 1980, lo que se traduce en un gasto de divisas en importación de piezas de repuesto que afecta la balanza de pagos, el medio ambiente y la salud de los habitantes del AMSS (cuadro 1).

Todo lo anterior ha conducido, recientemente<sup>2</sup>, a un agudo debate entre los propietarios de los autobuses (la mayoría de un número reducido de unidades), que han amenazado, ante el alza general de precios, con incrementar las tarifas, y el Viceministro de Transportes, que ha respondido diciendo que el subsidio será suspendido si los primeros llevan a la práctica este incremento.

Se ha calculado que de modificarse las tarifas, su peso en el salario mínimo aumentaría en alrededor del 50%<sup>3</sup> (cuadro 2).

Pero más allá del problema de las tarifas, las pésimas condiciones de prestación del servicio, la inseguridad, el deterioro ambiental, etc. (cuya razón fundamental está, como sosteníamos antes, en el carácter atomizado de la gestión del

transporte público), es necesario considerar su mutua relación con las características del crecimiento urbano (del AMSS). Basta señalar las profundas diferencias en el patrón de crecimiento poblacional entre los municipios que la integran y el desfase del desarrollo de la infraestructura vial en relación al mismo. Por ejemplo el municipio de Soyapango pasa de representar el 3.61% de la población total del AMSS en 1950 (9,530 habitantes), a constituir el 13.56% en 1992 (173,128); el de Mejicanos pasa de tener una densidad habitacional de 651 h/k2 en el primer año a albergar 5,872 h/k2 en el último; mientras las mayores inversiones en la construcción de pasos a nivel se localizan en las zonas de menor poblamiento del AMSS pero donde circulan el mayor número de vehículos particulares (Lungo y Oporto, 1994).

**Cuadro 2**  
**Impacto del Incremento de las**  
**Tarifas en Relación al**  
**Salario Mínimo**

Tarifa	# de Viajes Diarios	% del Sal.Min.
actual	2	7.14%
(\$1.25)	4	14.29%
propuesta	2	11.43%
(\$2.00)	4	22.86%

Fuente: Elaborado por Víctor Aguilar, FUNDE.

## **El problema central: La atomización de la gestión del transporte público**

Mientras en otros países se discute la privatización del servicio de transporte público urbano, bajo responsabilidad de los gobiernos municipales en algunas ciudades, y cuando la privatización y la descentralización ocupan un lugar privilegiado en el actual ciclo de reforma del Estado, aquí la cuestión del transporte público parece caminar en otro sentido.

Bajo responsabilidad privada la provisión de este servicio desde hace décadas, subsidiado por el Estado desde hace 20 años a raíz del incremento mundial de los precios del petróleo, poco a poco su control fue atomizándose hasta el punto que las tarifas las definía la Dirección de Transporte del Ministerio de Economía, la autorización de circulación de los microbuses la decidía la Subdirección General de Tránsito adscrita a la Policía Nacional, la infraestructura estaba en manos del Ministerio de Obras Públicas, en algunos aspectos menores participaban las alcaldías municipales, y en otras ocasiones intervenía incluso la presidencia de la república.

Esta situación había hecho crisis ya al finalizar la

década de los 70, pero el conflicto armado que se desplegara a partir de 1981, con un saldo negativo muy alto para el transporte público en términos de las unidades destruidas y los tiempos de paro obligados<sup>4</sup>, la mantiene en un segundo plano hasta que, al firmarse los Acuerdos de Paz en enero de 1992, emerge y pasa a ocupar una posición de primera importancia en el contexto de la reconstrucción del país. A tal punto que se convierte en un punto central en la agenda política antes y después de las elecciones de marzo de 1994 (Lungo, 1994), y lleva al gobierno a crear el Viceministerio de Transportes (adscrito al Ministerio de Obras Públicas), en 1993, para tratar de establecer una coordinación entre las instituciones gubernamentales que tienen responsabilidad sobre el transporte en el país, y a abrir una licitación para elaborar el "Plan Maestro del Transporte Vehicular en el Área Metropolitana de San Salvador" este año, en la que están participando una serie de empresas consultoras extranjeras asociadas a empresas nacionales<sup>5</sup>.

Y aunque pudiera estarse de acuerdo con las afirmaciones de que la forma de otorgamiento del subsidio provoca distorsiones y que existe un exceso de regulaciones muchas veces contradictorias, no compartimos la

idea de que basta con sustituir el subsidio generalizado por un subsidio focalizado directamente a grupos sociales vulnerables como los estudiantes y los pensionados de menores ingresos, ni eliminar las barreras existentes para que la oferta se amplie y mejore sustancialmente, beneficiando a los usuarios e incrementando la productividad urbana (FUSADES, 1994).

Sostenemos que es indispensable crear un ente regulador centralizado para poder crear las condiciones para modificar radicalmente la caótica situación que vive el transporte público en el AMSS en el momento actual. Esta posición la podríamos sintetizar en la propuesta de creación de "la autoridad única y la gestión compartida del transporte urbano". Ampliemos esta idea pues alrededor de ella gira la amplia discusión que sobre esta problemática recorre América Latina y muchos países de otros continentes, donde se está también en presencia de formas tradicionales de organización del sector que tienen un alto grado de obsolescencia, donde en la gestión coexisten múltiples instituciones públicas y privadas de diferentes niveles territoriales, mientras se observa un acelerado crecimiento del parque automotor privado y las estructuras físico-funcionales de las ciudades más

grandes presentan muchos "centros" distintos y varios gobiernos locales sobre su ámbito territorial (Banco Mundial, 1993).

Para ello nos apoyaremos en un sugerente trabajo referido al caso de Santiago de Chile (Figueroa, 1990). En este se parte del dilema de las dos lógicas existentes en torno al costo del transporte público: la lógica de la "verdad tarifaria", que busca que las tarifas reflejen los costos de operación, y la lógica de la evolución de los salarios y del costo de la vida, afirmando que la primera depende ante todo de los precios internacionales mientras que la segunda de los factores económicos nacionales y de la capacidad de negociación de los trabajadores. Al abandonar o disminuir el Estado sus responsabilidades en la gestión de este servicio, se provoca una serie de contradicciones en la acción gubernamental y una especie de autoregulación por parte de los proveedores (la decisión de incrementar las tarifas sin esperar la decisión del gobierno mencionada antes es un claro ejemplo de esta situación).

Se propone entonces un mecanismo de financiamiento que garantice la ganancia del capital invertido en el sector del transporte público pero que no haga recaer sobre los usuarios exclusivamente la rentabili-

dad del servicio, ya que los beneficiarios del transporte público no son solamente los usuarios, sino los industriales, los comerciantes, los constructores, los propietarios de vehículos particulares, etc., quienes se ven afectados o beneficiados dependiendo de la situación en que se desenvuelve el transporte

público. Más aún, la cuestión de la productividad urbana, que compete a todos los sectores de la economía de una ciudad, debe considerar los costos y beneficios colectivos derivados de la forma de prestación de este servicio público<sup>6</sup>.

Respecto a la gestión del servicio<sup>7</sup>, en el trabajo mencionado se propone un cierto nivel de centralización (la "Autoridad Metropolitana" del transporte), cuya función no es la de propietaria o ejecutora, sino la de jugar un papel de concertador de los intereses de los distintos actores urbanos que participan, directa o indirectamente, en el transporte urbano, de organizar de las múltiples opciones que se presenten.

Esta idea es en la que nos apoyamos para pensar en una propuesta que supere el problema central del transporte público en el AMSS: la atomización de su gestión, la cual esbozaremos a continuación con un carácter preliminar.

## **La propuesta:**

### **La autoridad única y la gestión compartida de la gestión del transporte público en el AMSS**

Ante todo queremos señalar que no se debería continuar profundizando la dispersión existente en torno al desarrollo del AMSS y la cuestión del transporte público. En este momento se ha lanzado a licitación la elaboración, separadamente, del "Plan de Desarrollo del AMSS" y del "Plan Maestro Vehicular para el AMSS". Por otra parte, cuando se establece un marco coordinado para orientar el desarrollo de la ciudad (la "Ley de Ordenamiento Territorial del AMSS", aprobada a finales de 1993), la coordinación se limita a las instituciones gubernamentales, sin otorgar una amplia participación a la sociedad civil.

La propuesta que planteamos trata de superar estas limitaciones a través de un doble mecanismo: la creación de una autoridad única y la gestión compartida del transporte público en el AMSS. La autoridad única podría asumir la forma de un ente autónomo (como las "Autoridades Autónomas del Transporte" existentes en otras ciudades). Esta modalidad es la única forma de trascender la dispersión actual que no puede ser

solucionada, a pesar de las buenas voluntades, por instancias de coordinación. En este sentido constituye un movimiento y un momento de centralización necesario.

Pero para evitar que este ente autónomo reproduzca los vicios centralistas de las instituciones autónomas que se crearon durante el ciclo anterior de modernización del Estado salvadoreño en los años 50, y sobre todo su sesgo profundamente no participativo y antidemocrático, esta "Autoridad Unica" del transporte público del AMSS, debe jugar el rol indicado antes: ser una instancia de concertación de los intereses de los distintos actores urbanos que participan en la problemática del mismo. Es a este proceso que llamamos gestión compartida del transporte público.

Los rasgos esenciales de su trabajo se describen a continuación:

- a. *esta autoridad única y gestión compartida, debe tener un carácter multimodal e intermodal<sup>6</sup>, incorporar la problemática del transporte vehicular privado, comprender las funciones de planificación, regulación/normatividad, promoción de inversión y administración del sistema, pero mantenerse al margen de la propiedad y la ejecución de obras.*

- b. *deberían estar organizados en subprogramas (financiero, tarifario, institucional, infraestructura y vialidad, control del parque vehicular, financiero, etc.).*
- c. *su integración debería incluir a las instituciones del gobierno central. a los municipios del AMSS, a representantes de la empresa privada y a representantes de los usuarios.*
- d. *entre los mecanismos de implementación estarían la promulgación de la ley de creación de esta "Autoridad Unica", las que le otorgan el financiamiento para su operación, la elaboración del plan de transporte del AMSS (para lo cual se contaría ya con los resultados de la licitación en curso), etc., el cual debería estar integrado al plan de desarrollo del AMSS que se está elaborando.*

\* \* \*

*Este trabajo es parte de la investigación sobre "Políticas Urbanas" que esta realizando la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) en coordinación con CRIES y patrocinado por ONSI/Austria.*

### Referencias:

Banco Mundial: *La Era Urbana*, vol.2, #2, otoño de 1993, Washington.

Figuroa, Oscar: "Una utopía para el sistema de transporte urbano de Santiago", revista *EURE*, vol.XVI, #49, 1990, Santiago.

FUSADES: *Boletín Económico y Social* #101, 1 abril de 1994, San Salvador.

Lungo, Mario: *Una alternativa para San Salvador*, FLACSO, San Salvador, 1994.

Lungo, Mario y Oporto, Francisco: *San Salvador. Estadísticas básicas*, FLACSO, San Salvador, 1994.

### Notas:

<sup>1</sup> Noción introducida por los documentos del Banco Mundial que está siendo ampliamente discutida. Ver: *Cities in the 1990's. The challenge for Developing Countries*, Nigel Harris (ed.), University College London Press, Londres, 1993. Por las limitaciones de este trabajo no podemos discutirla aquí.

<sup>2</sup> *La Prensa Gráfica*, 11 de julio de 1994, San Salvador.

<sup>3</sup> Cálculos efectuados por Víctor Aguilar de FUNDE.

<sup>4</sup> Se calcula que entre 1979 y 1989 resultaron destruidas totalmente 197 unidades, parcialmente 367, con un costo resultante de 40 millones de colones (alrededor de 8 millones de dólares, por las variaciones en el tipo de cambio). En la reposición de estas unidades

fue fundamental el apoyo económico de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), de los Estados Unidos.

<sup>5</sup> *La Prensa Gráfica*, 7 de julio de 1994, San Salvador.

<sup>6</sup> En el artículo se propone la creación de un "Fondo de Transporte", el cual no debe ser entendido como subsidio. Por limitaciones

de espacio no podemos abordar la discusión de esta propuesta.

<sup>7</sup> Por gestión comprendemos las dimensiones siguientes: la planificación, la normatividad, la inversión y la administración en la provisión del servicio.

<sup>8</sup> En el sentido de incorporar todas las modalidades de transporte urbano.

## Noticias de FUNDE:

- \* **Políticas Alternativas:** *La FUNDE se encuentra actualmente realizando un proyecto a nivel regional sobre políticas socio-económicas alternativas en Centroamérica para los 90's. Las investigaciones que comprende este proyecto abarcan diagnósticos y propuestas de política agropecuaria, medioambiental, urbana, social, industrial y macroeconómica.*
- \* **La Unidad de Desarrollo Regional/Local** de la FUNDE ha estado trabajando desde el año pasado en el diagnóstico y formulación de estrategias de desarrollo para la zona ex-conflictiva de Chalatenango, y ha iniciado similar tarea en San Vicente. En ambos casos, se mantiene una estrecha coordinación con los pobladores, ONG's nacionales y cooperantes internacionales que tienen trabajo en la zona.
- \* **"Vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación en comunidades urbanas"** es un proyecto regional coordinado por FLACSO Secretaría General y financiado por el Instituto IDRC de Canadá. Los objetivos del proyecto son la elaboración de una tipología de procesos y comunidades bajo riesgo; la sistematización de información sobre estrategias de ajuste comunitario; el desarrollo de diagnósticos comunitarios y una discusión de las opciones existentes para las mismas en el campo de la prevención-mitigación. Este proyecto se realiza de Mayo de 1993 a Febrero de 1995.
- \* **"Integración económica en México y Centroamérica: aprovechando la migración para el desarrollo"** es un proyecto binacional financiado por la Fundación Ford y realizado por FUNDE en El Salvador, UCLA en Estados Unidos y Colegio de México. Este proyecto examinará las relaciones entre la migración y los procesos de integración económica y analizará las consecuencias de los vínculos laborales intraregionales para el desarrollo de los países de origen.

## Otras Publicaciones de FUNDE:

### Avances #1

"La Urbanización del Área Metropolitana de San Salvador: Tendencias a partir de 1970 e ideas preliminares para un Desarrollo Urbano Alternativo", Mario Lungo, enero 1993. (¢18)

### Avances #2

"Análisis Crítico de la Gestión Macroeconómica Predominante: La Universalización de la Política Económica Neoliberal", Roberto Rubio, febrero 1993. (¢18)

### Avances #3

"El Derecho Humano a la Sindicación: Sus Principios Rectores", Carmen Alvarez Basso, mayo 1993. (¢18)

### Avances #4

"La Industria en El Salvador: Análisis y Propuestas", Joaquín Arriola, agosto 1993. (¢40)

*La FUNDE desea establecer carjes documentales con otras instituciones afines. Escribir al Centro de Documentación de FUNDE, Apdo. Postal 1774, Centro de Gobierno, San Salvador, El Salvador.*