

Área: Ciencias Sociales; **Disciplina:** Economía; **Tema:** Economía política del transporte; **Idioma:** Español; **Escritura:** Grupal

DOI: <https://doi.org/10.47133/respy2500202>

BIBLID: 0251-2483 (2022-2), 33-68

# La captura de las políticas de planificación y regulación del transporte urbano en Asunción

*The capture of urban transport planning and regulation policies in Asuncion*

**Gustavo Setrini**<sup>1</sup> 

<sup>1</sup>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Asunción, Paraguay.

**Juan Carlos Cristaldo**<sup>2</sup> 

<sup>2</sup>Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte, Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación, Asunción, Paraguay.

**Alhelí González Cáceres**<sup>3</sup> 

<sup>3</sup>Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, Asunción, Paraguay.

**Correspondencia:** [gustavosetrini@flacso.edu.py](mailto:gustavosetrini@flacso.edu.py)

**Artículo enviado:** 10/9/2022

**Artículo aceptado:** 29/11/2022

**Contribución de los autores:** todos ellos han participado en la totalidad de los pasos que precisaron esta investigación.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.

**Fuente de financiamiento:** Beca "Élites, Captura del Estado y Desigualdad" año 2019-2020 del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

- **Editor responsable:** Carlos Anibal Peris . Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Asunción, Paraguay.
- **Revisor 1:** Camilo Filartiga . Centro de Políticas Públicas. Asunción, Paraguay.
- **Revisor 2:** Luis Fretes . Instituto Universitario de Lisboa, Centro de Estudos Internacionais. Lisboa, Portugal.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Citación Recomendada:** Setrini, G.; Cristaldo, J.; y González, A. (2022). La captura de las políticas de planificación y regulación del transporte urbano en Asunción, Estudios paraguayos, Vol. 40 (2), 33-68.

<https://doi.org/10.47133/respy2500202>

**Resumen:** La captura de las políticas de planificación y regulación del transporte urbano reducen la eficiencia y eficacia de la provisión del servicio, a la vez que afectan la calidad de vida urbana en el área metropolitana de Asunción. Este artículo analiza los diversos mecanismos de captura del estado (Saenz e Itriago, 2018) teniendo como estudio de caso al “Metrobus”, un proyecto fallido de implementación de Buses de Tránsito Rápido.

**Palabras clave:** transporte; planificación; regulación; captura del Estado; Paraguay.

**Abstract:** The political capture of urban transport planning and regulatory policies, reducing the efficiency and effectiveness of service provision, as well as the quality of urban life in the Asunción metropolitan area. This paper analyzes different mechanisms of state capture (Saenz and Itriago, 2018) using a case study of the “Metrobus”, a failed Bus Rapid transit Project.

**Keywords:** transportation; planning; regulation; State capture; Paraguay.

## Introducción

El área metropolitana de Asunción (AMA) es la mayor aglomeración urbana de Paraguay, e incluye a la capital del país más once municipios. La cobertura geográfica del transporte en el territorio es ineficiente. Mientras redonda en avenidas de penetración en las áreas centrales, es 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 sistema de transporte público actual, no sólo impone sus externalidades negativas a los usuarios y residentes urbanos en términos de costos sociales, ambientales y económicos, 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 o 16 horas y competir por pasajeros, incluso con otras unidades de la misma línea de transporte.

35

El predominio del transporte privado centrado en motocicletas y autos de segunda mano, en combinación con una flota de ómnibus en general obsoleta, contribuye a la congestión del tránsito y niveles de contaminación del aire elevados, situación que se ve agravada por la dependencia de la importación de petróleo y sus derivados que impone el actual sistema de transporte. En el centro de Asunción, los niveles de material particulado de dióxido de carbono casi duplican los 25 microgramos por metro cúbico fijado por la Organización Mundial de la Salud como límite seguro.

Para comenzar a resolver estos problemas, el proyecto “Metrobús” contemplaba instalar un sistema de Bus de Tránsito Rápido (BTR), con cuatro líneas, dos terminales, veinticuatro estaciones con andenes elevados, y líneas troncales y alimentadoras. La capacidad del metrobús proyectaba ser de 300 mil pasajeros diarios (Díaz et al., 2018). Propuestas para instalar este tipo de sistema en Asunción y su Área Metropolitana existen desde los primeros estudios de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) para la mejora del transporte público, elaborados en el año

1984 (JICA, 1984). Dichas iniciativas han sido consistentemente postergadas y rechazadas.

## La captura del Estado como fenómeno político

En términos generales, (Saenz & Itriago, 2018) definen la captura del Estado como “el ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) en favor de sus intereses y prioridades, y, en detrimento del interés general sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política y social) y en el correcto desempeño de la democracia.”<sup>1</sup>

El “correcto desempeño de la democracia” es un debate académico e ideológico cuyas dimensiones se extienden mucho más allá del presente estudio. Sin embargo, es relevante explicitar que, durante gran parte del siglo XX, en la literatura de ciencias políticas y los debates sociales desde los cuales emerge el concepto de “captura del Estado,” el pluralismo ocupa el lugar de modelo de representación y articulación de intereses políticos más adecuado (o menos nocivo) para el correcto desempeño de la democracia.

Los elementos básicos del modelo pluralista son la lealtad política de los individuos a una multiplicidad de grupos de interés (*cross-cutting cleavages*), la libre conformación y descomposición de grupos de interés y su libre competencia, de tal forma que el poder de cualquier colectividad está sujeto a poderes compensatorios (*countervailing power*) de otros grupos existentes o potenciales. Esto significa que ningún grupo debería ejercer un poder continuo sobre el Estado o el diseño y ejecución de las políticas públicas (Galbraith, 1993).

También significa que el Estado como un conjunto de instituciones,

---

<sup>1</sup> En casi los mismos términos, Carendas escribe, “La captura corporativa del Estado es la situación en la que las grandes empresas y élites empresariales influyen significativamente las reglas del juego, tales como leyes, decretos o regulaciones, para su propio beneficio (Carpenter & Moss, 2013; Hellman, Jones, & Kaufmann, 2003).”

debería poder desarrollar y ejercer cierta autonomía en la ejecución de las leyes y disposiciones regulatorias establecidas por procesos legislativos y electorales democráticos, y que los actores que actúan bajo la tutela del Estado lo hacen en igualdad de condiciones. El énfasis que pone la teoría pluralista en la competencia entre grupos políticos como mecanismo para la eliminación de monopolios de poder, es una analogía muy directa a la teoría económica del mercado en el cual la libre competencia convierte la búsqueda individual del interés propio en la forma más eficiente de asegurar el interés común (Eisfeld, 2012).

Durante el siglo XX, el poder político sostenido por grupos particulares, y específicamente por sectores económicos oligopólicos, contradijo los principios normativos y las predicciones empíricas de la teoría pluralista. La tesis de “poder compensatorio” en particular sufrió críticas de dos tipos.

Por ejemplo, (Olson, 2002) demostró que la formación de grupos y la acción colectiva es costosa, y está sujeta a problemas de comportamiento oportunista o parasitario (*free-rider problems*) que hacen necesario que los grupos adopten sistemas de monitoreo y la aplicación de incentivos positivos para la colaboración y sanciones por el incumplimiento de acuerdos. Además, el costo de monitoreo es proporcional al tamaño del grupo, significando que grupos de interés pequeños y homogéneos, como los dueños de un sector económico oligopólico, son mucho más fáciles de organizar y mantener, en relación con grupos grandes y diversos, como son los trabajadores de ese sector, o más todavía, un grupo de consumidores de los productos o servicios del sector.

De tal forma, los teóricos de la economía de ese momento describían y predecían no la libre competencia de grupos diversos en la economía y la política, y un Estado con relativa autonomía, sino la competencia asimétrica entre, principalmente, los dueños del capital por una parte y los trabajadores y clientes, por la otra. Esta competencia se daría dentro de una estructura política e institucional con mucho menos autonomía o independencia de los intereses organizados que dominaban la sociedad. Es en este contexto que, analistas de la política comienzan a observar y teorizar cómo grupos específicos pueden capturar el Estado y sus

políticas en función a un interés privado.

En general, los estudiosos del poder político empresarial se refieren a tres tipos de poder: el poder estructural, que deriva de los recursos materiales, especialmente el control directo de medios de producción y financieros que dotan a actores empresariales de un poder autónomo de toma de decisiones; el poder instrumental, referente a las relaciones políticas y la capacidad de influenciar las decisiones de oficiales públicos; y el poder discursivo, capaz de influir en la construcción de percepciones e identidades sociales y enmarcar ideológicamente los debates políticos sobre los problemas económicos y sociales (Fuchs y Lederer, 2007).

Desde estas tres dimensiones del poder empresarial, especialmente la dimensión instrumental y la dimensión discursiva, derivan muchas prácticas y mecanismos concretos que se identifican con la captura del Estado o de las políticas públicas. Saenz e Itríago (2018) identifican 11 mecanismos distintos de influencia y control en su estudio del fenómeno de captura del Estado en Latinoamérica. Por lo menos seis tienen relevancia en el contexto paraguayo; estos son: la corrupción, la puerta giratoria, la presión, la captura cultural y el acceso privilegiado de *lobby*.

Siguiendo a (Boehm, 2005), consideramos que estos mecanismos generan influencia empresarial *ex antes* cuando se aplican a las actividades de diseño y aprobación de leyes y regulaciones en el Poder Legislativo del Estado. También generan influencia *ex post* cuando se usan para direccionar la aplicación de leyes y regulaciones en instituciones del Poder Ejecutivo.

## **El veto privado del desarrollo de capacidades estatales**

**En** general, los conceptos de captura del Estado resumidos arriba contemplan el fenómeno como un desvío o una imperfección del pluralismo en los análisis con relación a los Estados que construyeron cierto grado de autonomía burocrática de los actores económicos antes de la revolución industrial.

Esta conceptualización se puede sostener, aunque no sin crítica, sin embargo, el problema es de otra índole en Latinoamérica, o por lo menos en Paraguay, donde la sociedad no transitó hasta tiempos muy recientes hacia un proceso de incipiente industrialización, urbanización, y la pluralización de las identidades, y en donde el Estado se construyó principalmente bajo regímenes coloniales y dictatoriales: la colonización española (1524-1811); ocho golpes post-independencia, la ocupación y tutelaje post-guerra de Brasil y Argentina (1869-1878), y la larga dictadura de Alfredo Stroessner (1954-89) marcan los principales momentos de construcción de instituciones estatales.

Es solo a partir del 1992 que inicia una construcción del Estado paraguayo en el contexto de un régimen democrático-electoral, limitado aún por la hegemonía del Partido Colorado, que ha gobernado 69 de los últimos 73 años en el país.

Bajo las circunstancias de dependencia y autoritarismo patrimonial (Carter, 2008) que caracterizaron el proceso de construcción del Estado Paraguayo, el exceso de influencia privada no es una excepción en la institucionalidad, sino un elemento constitutivo de la institucionalidad del Estado Paraguayo.

Por esta razón, proponemos en adición a los mecanismos resumidos arriba, el concepto del veto privado al desarrollo de capacidades estatales, compuesto por lo menos por estos tres elementos: inanición fiscal, profesionalización truncada y dependencia estatal de la cooperación y el expertise internacional para atender necesidades de inversión pública y diseño de políticas públicas de desarrollo y regulación.

## **Captura del Estado en Paraguay**

**En** 2018, la encuesta de opinión pública, Latinobarómetro, documentó que 87% de los paraguayos piensan que el país “está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.” (Corporación Latinobarómetro, 2019) A pesar de la generalización entre la ciudadanía paraguaya de esta percepción de la muy baja autonomía y capacidad del Estado, existen pocos

estudios empíricos y detallados sobre la captura del Estado, de instituciones públicas específicas o de áreas específicas de las políticas públicas.

Diversos autores (Ortiz-Sandoval y Rojas, 2019) afirman que el Estado paraguayo es dominado por una élite económica en general o por sectores económicos específicos como los grandes propietarios de tierras y la agroindustria exportadora basada en el monocultivo. Sin embargo, pocos autores especifican conceptualmente los recursos o herramientas de poder o los mecanismos y acciones a través de las cuales la élite económica ejerce su control político como para luego documentar y analizar sistemáticamente la captura del Estado paraguayo.

El estudio de Serafini (Serafini Geoghegan, 2017) representa una importante contribución a esta problemática, al documentar la extensa participación de gremios e individuos del sector privado en los órganos colegiales de instituciones públicas encargadas de la administración y la coordinación de políticas públicas y regulatorias en diversas áreas. En las 35 instituciones que analiza, documenta importantes conflictos de interés, “donde los gremios empresariales son ‘juez y parte” y, “si bien, supongamos que no pueden autoasignarse préstamos preferenciales, pueden utilizar esos programas y la estructura de la entidad para favorecer a su sector y excluir a otros jugadores” (32).

La misma autora apunta hacia el caso de transporte específicamente, como un caso de captura, antes de alistar los altísimos costos impuesto por los legisladores paraguayos cuando rechazaron el proyecto de ley que aprobaba el uso de préstamos multilaterales para la construcción del Metrobús en el 2012:

La decisión fue duramente repudiada por la ciudadanía en general. Sobre los legisladores que rechazaron el Metrobús pesan serias sospechas de haber vendido sus votos, y de proteger sus intereses particulares en el caso de los que también son propietarios de empresas de transporte. A esta situación coyuntural se agrega la histórica deuda de los transportistas con el sistema financiero público y la

vinculación de estos con los partidos políticos en virtud de relaciones clientelares en periodos electorales (7).

Si bien el Congreso aprobó en el 2013 el uso de estos fondos, el eventual fracaso y cancelación de la obra deja hoy al AMA en la misma situación que analizaba Serafini en el 2012 y que en otras ciudades latinoamericanas enfrentaron en tiempos recientes.

## **La captura de políticas de transporte en Latinoamérica**

El caso del transporte urbano en Asunción es un caso extremo de un problema común en las ciudades latinoamericanas. Una combinación de incentivos perversos y regulación inefectiva de la provisión de servicios de transporte genera problemas como una oferta anárquica y socialmente inequitativa: la sobre-oferta y baja ocupación de los buses en los corredores principales e insuficiente oferta y largas esperas en las periferias urbanas. El manejo imprudente y accidentes de tránsito, la pérdida de horas productivas por congestión de tráfico, y la contaminación ambiental han sido problemas en muchas de las ciudades de la región.

41

Si bien, históricamente, el sector público ha jugado un papel importante en la planificación, la inversión de infraestructura, y la provisión de servicios de transporte urbano masivo. En Latinoamérica, comenzando con las crisis fiscales de los años 80, este sector ha experimentado un ciclo de reformas que lo llevó desde la provisión pública, hacia la liberalización o privatización, y luego al surgimiento de regímenes híbridos de regulación pública, provisión de servicios privados, e inversión de infraestructura pública-privada.

El caso del transporte en Santiago de Chile es emblemático de este movimiento de péndulo en el rol del estado en la economía (Estache y Gómez-Lobo, 2005). Luego de la escasa mejora de transporte bajo el régimen privado, el gobierno chileno introdujo en 1991 un sistema de licitación que determinaba el costo de los pasajes con un mecanismo de competencia entre las empresas candidatas, además de regulaciones en cuanto a la edad y tipo de vehículo y la

emisión de contaminantes. Esta es la forma de regulación que actualmente existe en Asunción, a través de la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN), y probablemente sea la forma más común de organizar el transporte público en Latinoamérica.

La problemática que vive Asunción, a pesar de pasar largamente indetectada, a la opinión pública no es nueva, e incluso tiene un nombre acuñado, se la denomina “La guerra del Centavo” (Bielich, 2009). La falta de intervención organizadora del Estado explica la sobreoferta en los corredores principales y la falta de transporte en las periferias, o la ausencia de servicio confiable en días festivos y fuera de los horarios pico, o la incapacidad de establecer subsidios cruzados entre rutas que dan rentabilidad y rutas que no son económicamente atractivas (Mendieta, 2017; IPE, 2014; Bielich, 2009).

Por otra parte, desde el punto de vista de las relaciones sociales y de poder, queda claro que el problema central no es la falta de recursos económicos. Considerando el grado de competencia, subcontratación, y búsqueda de rentas típico del sistema de transporte público en el AMA, se puede afirmar que uno de los principales obstáculos a la modernización del sistema de transporte es un sistema que concentra los beneficios en aquellos actores económicos que tienen capacidad de obtener las licencias para operar líneas.

Partiendo de las experiencias muy celebradas de Curitiba, Brasil y Bogotá, Colombia, el sistema de BTR se ha extendido ampliamente en la región en ciudades como São Paulo, Porto Alegre e Goiania, en Brasil; Santiago, Chile; Pereira, Cartagena, y Bucaramanga, en Colombia; Guadalajara, León y la Ciudad de México, en México, y Quito y Guayaquil, Ecuador (Mejía-Dugand, Hjelm, Baas, & Ríos, 2013). Esta difusión del sistema BTR se debe, en parte, a las propiedades del mismo sistema.

Normalmente consiste en líneas de buses “troncales” con carriles dedicados en los tramos centrales de tránsito, articuladas con líneas “alimentadoras” en las zonas periféricas. Su característica más atractiva es que no requiere un subsidio a los costos operativos de

la empresa prestadora de servicios. Además, el costo y el tiempo de construcción de un sistema de metro bus es mucho menor en comparación con un metro subterráneo u otros sistemas de transporte masivo que no hacen uso de infraestructura preexistente (Mejía-Dugand et al., 2013). No obstante, aumenta sustancialmente la eficiencia del transporte y reduce los tiempos de tránsito. Estos atributos hacen que el BTR sea políticamente atractivo como proyecto de obras públicas en un ambiente de escasos recursos fiscales.

Sin embargo, para instalar un sistema BTR, los gobiernos deben superar la oposición de las empresas beneficiadas por el sistema de regulación existente. En particular, un BRT genera nuevas barreras para la participación en el mercado de transporte, particularmente para empresas sin grandes capitales. Desplaza el tráfico privado, convirtiendo a carriles convencionales para el uso exclusivo de los buses, y otorgando un monopolio de servicio a los operadores de las líneas troncales.

---

43

Es decir, los tramos más rentables de la ciudad pasan de un régimen de competencia subvencionada a un régimen de licitaciones competitivas, sin subvención y con altos requisitos de inversión en nuevos vehículos estandarizados y adecuados solamente para el uso en las líneas troncales. También, requiere la adopción de un sistema único e integrado de pago, para agilizar el transbordo entre las líneas alimentadoras y las troncales, cambiando el sistema de compensación a las empresas de transporte y sus choferes.

Las empresas de transporte cuentan con importantes recursos de poder para asegurar sus intereses políticos. Por un lado, la importancia económica del sector de transporte se traduce en una amplia capacidad de financiar campañas electorales. Por otro lado, las huelgas y bloqueos de buses fácilmente paralizan el tránsito urbano en momentos de conflicto. (Ardila-Gómez, 2004). En muchos casos, esto permite que un grupo de empresas capture las políticas de transporte y distorsione, entorpezca, o frene los procesos de reforma. Estos antecedentes regionales informarán nuestro análisis de la relación entre las empresas de transporte, el Estado paraguayo, y las condiciones del transporte público.

## **La captura de las políticas de planificación y regulación del transporte urbano en el AMA**

El sector del transporte constituye uno de los sectores estratégicos en la planificación del desarrollo, por diversas razones, siendo una de ellas, la capacidad de movilizar a los ciudadanos y disminuir las distancias entre consumidores y productores. El acceso a servicios de transporte de calidad se constituye entonces en un elemento habilitante para el ejercicio de una serie de derechos.

En el caso que nos ocupa, el sector del transporte público urbano se constituye en una de las experiencias de gestión privada de un servicio de carácter público en virtud de la Ley 1590/2000 y sus reglamentaciones. Según reporta el Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Asunción del Ministerio de Obras Públicas realizado en el año 2014, la capital recibe diariamente desde diversos puntos que conforman el área metropolitana, unas 1.5 millones de personas que, por motivos de estudio y trabajo, se movilizan hacia la capital y de las que 600 mil lo hacen a través del sistema de transporte público.

44

---

Al mismo tiempo, el informe señala que las ineficiencias del sector implican para el usuario la pérdida de unas 80 horas en promedio al entrar y salir de Asunción, lo que resulta en suma preocupante, puesto que en el mismo informe se señala que, la proyección poblacional de Asunción mantiene una tendencia a decrecer como resultado de factores económicos tales como el elevado costo de las viviendas, lo que impide asentarse en la ciudad, derivando al mismo tiempo, en el incremento del cinturón periférico y por tanto, al aumento de las demandas de movilidad en las zonas urbanas.

Actualmente, según los últimos datos proporcionados por el Viceministerio de Transporte relacionadas al número de flotas que se encuentra en circulación, así como la antigüedad de estas, refiere que circulan en el AMA unas 1873 unidades que corresponden a 49 empresas de transporte, de las cuales 73 unidades corresponden a empresas canceladas pero que, sin embargo, circulan por disposición judicial, como es el caso de la línea 133 en manos de la empresa 1ero. De Mayo, la línea 20,

gestionada por la empresa Choferes del Chaco S.A., y la línea 18.1 operada por la empresa 29 de Septiembre Boquerón S.R.L. Del parque automotor que opera de manera legal en el AMA 576 unidades tienen una antigüedad de 7 a 13 años, 873 unidades de 0 a 6 años, en tanto que 424 cuentan con al menos entre 14 y 20 años de uso (DINATRAN, 2019).

El problema del transporte ha sido ampliamente abordado a través de diversos proyectos de reforma que buscaban mayor eficiencia, disminuyendo el tiempo de viaje y las externalidades generadas, sin embargo, en los 20 años de discusión y de intentos fallidos de reformas estructurales, la problemática del transporte no solo no se ha solucionado, sino que ha empeorado, incluso para el propio sector, cuya ineficiencia genera pérdidas hacia el interior del círculo, como consecuencia de la tendencia decreciente del flujo de pasajeros que se moviliza diariamente a través del sistema y, por tanto, de la disminución de la recaudación, afectando de este modo la rentabilidad del sector, necesitando subsidios para poder mantener la cuota de ganancia, esto a expensas de los usuarios y de choferes, los eslabones más débiles en la cadena.

---

45

¿Pero qué explica que la decadencia del sector en términos socioeconómicos y ambientales no derive en la reforma estructural del sistema y en qué proyectos como el Metrobús hayan muerto antes de nacer? Ensayar respuestas en torno a este dilema, nos lleva necesariamente a analizar las relaciones de poder favorables a las élites que manejan las concesiones y, sobre todo, poner en discusión la capacidad técnica del Estado para generar e implementar proyectos de gran envergadura como lo es el Metrobús, así como el impacto de la corrupción institucional imperante, cuyos elevados costos sociales se expresan cada vez con mayor fuerza en la profundización de las dinámicas de desigualdad.

## **El transporte urbano del AMA y el veto privado del desarrollo de capacidades Estatales en perspectiva histórica**

**Salvo** un breve periodo de interregno histórico que podríamos definir como de desarrollo nacional mercantilista bajo el Gobierno de Carlos Antonio López (1844-1862), el Estado Nacional Paraguayo nunca ha sido un actor relevante en la implementación u operación de infraestructuras de transporte público o movilidad, a escala urbana o territorial. En efecto, ya desde la posguerra de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), en el contexto de los masivos procesos de privatización infraestructural y de tierras que caracterizan el periodo, empresas privadas han dominado infraestructuras de transporte de gran relevancia nacional, por medio de una combinación de poder económico e influencias políticas.

Un ejemplo sería el caso del Ferrocarril Central del Paraguay, vendido en 1877 por el Estado Paraguayo a Travassos, Patri y Compañía (Herken Krauer, 1984). Diversos fracasos y postergaciones en la implementación de los proyectos de recuperación del Ferrocarril obligaron al Estado Nacional a comprar nuevamente el Ferrocarril (Nickson, 1995) hasta que, en el año 1907, el Sindicato Farquhar, con capital anglo-argentino, adquirió el Ferrocarril.

Para el año 1909, la nueva empresa había extendido los rieles hasta Encarnación, y en el año 1913 se completó la conexión ferroviaria con Argentina, (Nickson, 1995) por medio de un servicio de *ferry boats* que permitía el paso del Río Paraná, y la continuidad del viaje ferroviario desde la ciudad Argentina de Posadas hasta la capital de dicho país, Buenos Aires. El Ferrocarril no fue nuevamente nacionalizado hasta el año 1947 (Nickson, 1995).

No es exagerado decir que hasta los años 60, cuando finalmente el país empezó a construir carreteras asfaltadas para articular el territorio, con asistencia técnica y crediticia de organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y USAID (World Bank, 1974) el sistema urbano territorial organizado alrededor de

las vías del tren constituía el cordón umbilical que conectaba Paraguay al mundo, por medio del servicio de ferrocarriles. Y por décadas, como hemos visto, este cordón umbilical de interés estratégico nacional fue controlado por capitales privados.

Igualmente relevante es recordar que las ciudades más importantes del periodo que se extiende entre aproximadamente 1870 y 1960 son precisamente las ciudades y las industrias relacionadas con el sistema ferroviario, conforme puede ser apreciado no solo en textos académicos, sino en la obra literaria de renombrados autores paraguayos como Casaccia (Casaccia, 1967) que sitúa la acción de “La Babosa” en Areguá, o Roa Bastos (Roa Bastos, 2003) que presenta a ciudades como Iturbe y Sapukai como el escenario donde se desarrollan diversos capítulos de “Hijo de Hombre”.

De este modo, la relevancia de la infraestructura ferroviaria en el contexto nacional se refiere no sólo al control económico del transporte internacional de pasajeros y cargas, sino a que dicha pieza infraestructural servía - y por lo tanto, en cierta medida condicionaba y articulaba - el principal eje urbano territorial del Paraguay en la primera mitad del siglo XX.

---

47

El Sindicato Farquhar, que controló el Ferrocarril a inicios del siglo XX, tuvo, además, una profunda influencia en la vida política, lo que, a su vez, resultó en la expansión de sus intereses comerciales y empresariales. Diversos autores (Doratioto, 2011; Nickson, 1995) describen cómo el Sindicato financió la revolución de los liberales Radicales en 1912, que llevó a Eduardo Schaerer a la Presidencia en dicho año.

A su vez, el hecho de contar con amplia influencia en el gobierno, permitió al Sindicato adquirir intereses en la Industrial Paraguaya, dueña de 8550 millas cuadradas de las cuales, 3500 era yerbales, (Doratioto, 2011) y en la Compañía Americana de Luz y Tracción (CALT) (Nickson, 1995) La CALT tuvo una concesión para proveer electricidad y operar el sistema de tranvías urbanos en Asunción entre los años 1915 y 1948, cuando fue nacionalizada. Los activos de generación y transmisión de energía pasaron en ese año a ser parte de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y los tranvías urbanos fueron transferidos a la Administración de

Transporte Eléctrico (Nickson, 1995).

De este modo, el Sindicato - y las compañías que lo sucedieron luego de su quiebra relacionada con la primera guerra mundial - no sólo controlaron el Ferrocarril, sino también la movilidad urbana por medio de los tranvías de Asunción. Estos hechos evidencian claramente cómo, en Paraguay, la captura del Estado no es propia del dicho periodo neoliberal de fines de siglo XX y principios del siglo XXI, sino una condición consustancial de su historia hace más de un siglo.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en especial, desde los años 60 y 70, durante el gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner, el énfasis infraestructural pasa de los sistemas ferroviarios al transporte carretero. Estas políticas públicas se reflejan en proyectos de infraestructura como la construcción de las Rutas Nacionales 2 y 7, vinculando Asunción y la entonces ciudad de Puerto Presidente Stroessner, hoy Ciudad del Este (Secretaría Técnica de Planificación y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 1971; Vázquez, 2006); o la pavimentación de la Ruta Nacional 1, vinculando Asunción y Encarnación (Secretaría Técnica de Planificación (STP), 2011), dentro del denominado “Plan Triángulo” que vincula precisamente obras en infraestructura vial con procesos de desarrollo urbano y territorial.

El giro en la preferencia hacia los vehículos automotores en lugar de trenes o tranvías es típico de las políticas de desarrollo impulsadas por los diversos organismos multilaterales de crédito que operan en Paraguay en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial (González, 2014; Vázquez, 2006). Dicho giro en el foco de las políticas, resulta en que trenes y puertos ya no son los símbolos y medios de la velocidad y modernidad, siendo desplazados en este rol pragmático-simbólico por las carreteras asfaltadas y los aeropuertos.

Este giro conceptual y de políticas, implicaron también cambios en la movilidad urbana y metropolitana. En este contexto, el área metropolitana de Asunción pasa a ser servida por diversas líneas de ómnibus y microbuses (JICA, 1986). Estas empresas, privadas,

operan según líneas concesionadas por el Ministerio de Obras Públicas o por municipios, cuando sus recorridos quedan contenidos en el ejido de una única ciudad.

Un informe de CEPAL referido a Asunción y correspondiente a este periodo histórico (Jácome, 1967) realiza la siguiente descripción:

*Asunción tiene tranvías eléctricos, autobuses y microbuses para transporte público urbano. Ninguno de ellos es municipal. Los tranvías eléctricos son de propiedad estatal y están administrados por la Administración de Transporte Eléctrico (ATE), empresa pública dependiente del Ministerio de Obras Públicas.*

Los autobuses y microbuses son de propiedad privada, gran parte de ellos de pequeños propietarios que los operan directamente. Estos propietarios no han logrado reunirse en agrupaciones, empresas o cooperativas que les permitirían coordinar y ordenar sus esfuerzos e iniciativas. En algunas oportunidades han realizado fuerte oposición al establecimiento de empresas de transporte con capitales suficientes para realizar con mayor eficiencia el transporte público, por el natural temor a ser desplazados del mercado de transporte urbano. Los vehículos eléctricos y automotores que actualmente realizan el transporte urbano no tienen buenas condiciones de comodidad, seguridad y buena presentación; no se ajustan a especificaciones mínimas que garanticen el servicio, aunque están sujetos a una revisión mecánica superficial por parte de las autoridades de la policía municipal.

Como vemos, la mala calidad de la flota, la atomización y descoordinación de los servicios, la escasa capacidad concreta de influencia del Estado en la problemática del transporte urbano, así como la resistencia de los operadores a intervenciones que modifiquen el statu quo son constantes históricas de larga data.

El sistema de concesiones de líneas de ómnibus adolece de diversas ineficiencias que han sido documentadas por diversos estudios en las últimas tres décadas (JICA, 1984). Al ser un sistema

altamente atomizado de concesiones con poco o ningún direccionamiento o planificación desde el Estado, cada empresa, históricamente ha diseñado sus recorridos y determinado sus horarios y frecuencia con amplia libertad, teniendo por objeto garantizar su propio lucro individual, no dar predictibilidad en las frecuencias, garantizar servicio de calidad a los ciudadanos, o alcanzar la rentabilidad del sistema como un todo.

Esto resulta en que la periferia metropolitana está sub-atendida, mientras que las líneas troncales metropolitanas de penetración a la ciudad de Asunción y las vías circunvalatorias - que son las rutas de mayor rentabilidad - están sobre atendidas. En relación con la frecuencia y los horarios, se da la misma lógica, por la cual, todas las unidades operan en los horarios pico, y fuera de los mismos, o en días festivos, la frecuencia es altamente errática y la cantidad de servicio disminuye drásticamente.

Para empeorar la situación, el sistema predominante de concesiones de buses no es solo atomizado en el sentido de la división anárquica entre empresas. La división y ultra competición se reitera, en otra escala dentro de las propias empresas.

Esta paradójica competición interna, refiere a la lógica de cómo operan las empresas. En efecto, los propietarios de las líneas muchas veces no poseen ni un solo ómnibus, sino actúan como rentistas, a saber, inversores, financistas y lobbistas que por medios legítimos o ilegítimos (o una combinación de estos) son capaces de asegurar ante las autoridades pertinentes, una concesión, una ruta.

Luego, este propietario permite operar a dueños de ómnibus dentro de su línea, a cambio de una fracción de sus ingresos. Finalmente, en este esquema de tercerización integrada o embebida, el propietario del ómnibus cede la operación de una unidad o varias a diversos choferes que no cobran salarios fijos sino montos por circuito (*redondo*), y entregan el resto de la recaudación a los dueños de ómnibus que operan en la misma línea.

Esta es pues una peculiar dinámica de virtualización de la economía. Un agente detenta los derechos de concesión, y los comparte a cambio de pago con quien detenta los medios de

producción - la propiedad de los buses -, quien a su vez comparte los medios de producción con quien detenta fuerza de trabajo a cambio de un pago.

Este ciclo es en sí mismo, un mecanismo de concentración de riqueza, en las manos no de los actores más emprendedores, innovadores y pujantes del sistema económico, sino en las manos de quién es más eficiente en conseguir concesiones, y en quien es más eficiente en juntar capital suficiente para adquirir las unidades de transporte. Por supuesto, este ordenamiento global es tan atomizado que cada chofer individual es un competidor en un mercado libre, compitiendo con todos los otros choferes.

Esto explica - y da completa racionalidad - a comportamientos que normalmente son descritos en el imaginario popular, en el discurso de autoridades y en la prensa, como pura brutalidad o ignorancia. Dichos comportamientos incluyen las carreras entre choferes de una misma empresa, o el hecho de que los choferes arranquen el bus cuando los pasajeros aún están subiendo, entre otras idiosincrasias y maltratos que afectan a la ciudadanía, que sobrevive como puede a un sistema que no consigue comprender, y que termina, en ausencia de reflexiones académicas rigurosas o del conocimiento directo de contra referencias (es decir, de otros sistemas y modos de transporte público), asumiendo que el sistema existente es el único posible.

En efecto, como los ingresos no son relativos a un salario estable, el chofer debe literalmente capturar pasajeros del modo más rápido posible, o de lo contrario deberá trabajar interminables horas diarias para juntar su jornal diario, o sufrir una reducción en sus ingresos. Capturar usuarios del modo más rápido posible es la función objetivo del chofer, que vive en un permanente juego de suma cero de todos contra todos, en el cual el usuario solo es un factor a tener en cuenta en cuanto a maximizar su cantidad por redondeo.

Dicho de otro modo, los incentivos no están alineados de ningún modo para que la calidad del transporte sea un factor relevante para el chofer. En este orden de cosas, - en el que no hay transferencias de recursos de los horarios con más pasajeros a los horarios con menos pasajeros, ni de las rutas con más demanda a las rutas con

menos demanda, ni mucho menos entre empresas que forman el sistema - los usuarios son importantes solo hasta que suben, y pagan. La calidad del servicio, y la satisfacción del usuario son, por definición de las reglas del sistema, variables de poca relevancia.

Las grandes externalidades negativas impuestas por el sistema a la ciudadanía representan también un fuerte incentivo indirecto para que la población haga uso del transporte individual. En este contexto, la población del AMA se ha volcado masivamente al uso de automóviles propios - predominantemente de segunda mano - y motocicletas. Estos resultados son una consecuencia perfectamente predecible de la falta de mayor regulación estatal.

Resulta especialmente ilustrativo destacar que el escenario “*Do Nothing*” o escenario “No Actuar” del Plan CETA, es precisamente el que, como colectivo, hemos implementado. En sus sucesivos documentos y actualizaciones, entre los años 1984 y 1999 el plan CETA y estudios subsiguientes especificaba que el sistema de transporte público era ineficiente, que llevaría a un incremento en el uso de automóviles particulares y que esto a su vez, resultaría en la saturación de las vías y en el aumento de los tiempos de viaje.

Los estudios de la JICA demostraban ya, desde su óptica tecnocrática, que era necesario que el Estado intervenga de modo a que el “(...) servicio de transporte público motive el cambio de modo privado a público”, además de proponer “(...) medidas políticas que controlen el uso de vehículos privados” (JICA, 1999). A pesar de estas advertencias, el *statu quo* se ha mantenido por 46 años.

A lo largo de la historia del transporte en Paraguay, observamos que existen enormes huecos en los procesos de construcción de capacidades y fortalecimiento del sector público, que deben ser encarados con miras a mejorar los niveles de eficiencia de los servicios que se brindan a la ciudadanía, incluyendo el transporte público. Resulta relevante señalar que en Paraguay no existen programas formales de formación superior a nivel de postgrado en áreas tales como la movilidad urbana, la ingeniería de transportes, la ingeniería de saneamiento urbano, la planificación o el diseño

urbano (ANEAES, 2020).

Adicionalmente, los estudios urbanos transdisciplinarios son escasos y las colaboraciones sistemáticas entre profesionales de ciencias sociales e ingenierías, son prácticamente inexistentes, lo que resulta en un masivo empobrecimiento del debate público. En consecuencia, los diversos ámbitos profesionales que deberían participar de una discusión constructiva en esta materia son apenas cámaras de eco, en las cuales cada sector académico profesional repite sus propias fórmulas vacías, en lugar de animarse a construir puentes de diálogo y reflexión con miembros de otros sectores.

Esta profesionalización truncada en la formación superior en Paraguay explica además el enfoque eminentemente “material” que tiene la discusión del transporte público en el AMA. El presupuesto destinado a las universidades públicas del país no superan el 1,2% del PIB en el 2013, 1,1% del PIB en 2014 y 1,1% del PIB en el 2015 (Ministerio de Hacienda, 2015).

---

53

En efecto, ríos de tinta han sido invertidos para hablar de buses articulados versus buses estándar, comparar *ad nauseam* si estas unidades deben ser eléctricas o movidas a gasoil, o incluso, perderse en retóricas absurdas como plantear la sustitución del metrobús por un monorriel elevado, lo que, básicamente, pone la discusión de la movilidad urbana en el AMA al nivel de seriedad de un capítulo de los Simpsons.

Mientras tanto, las discusiones realmente fundamentales de cómo se concesionan y operan las líneas, o el debate de cómo un proyecto como el Metrobús debería estar ligado a un reordenamiento institucional del sistema presente no es frecuente en círculos profesionales, no está presente en el imaginario popular, ni en el discurso de las autoridades y los medios de prensa.

En general, los pocos profesionales paraguayos que han sido formados a nivel avanzado en estas áreas (urbanismo, ingeniería del transporte, planificación urbana, sociología urbana, etc) han sido becados al exterior, y muchas veces su reinserción laboral ha sido difícil, tanto en espacios profesionales de la función pública como en la academia. En términos generales es lícito señalar que la cantidad de personas formadas, exceptuados nichos de excelencia,

no permite aún dar saltos significativos en la calidad del servicio público, y el gerenciamiento de proyectos complejos.

Además, a pesar del avance de algunas reformas de los concursos públicos (Secretaría de la Función Pública, 2018) siguen siendo una excepción los procesos transparentes e igualitarios de concurso público con miras al acceso y al avance en la función pública de los mejor formados. Es importante recordar que bajo un Estado que nunca ha construido redes de seguridad social eficientes, los partidos políticos han convertido corrientemente al empleo (y a muchos otros beneficios y derechos sociales) en monedas de cambio que se brindan a cambio de la fidelidad partidaria, o por lo menos, del coyuntural apoyo electoral. El empleo de profesionales universitarios en el Estado no constituye una excepción a estos problemas.

## **Las consecuencias regulatorias del veto privado al desarrollo de capacidades técnicas del Estado**

**Por** donde se mire, el desalineamiento de los incentivos surge como la explicación de los problemas de transporte en Asunción. Existe, a niveles muy diferentes de las jerarquías sociales, una problemática común: ni para el ingeniero que coordina proyectos de infraestructura urbana, ni para el chofer que maneja un ómnibus de segunda mano en una ruta periférica del AMA, la calidad del servicio son el foco principal de su interés económico-simbólico personal. En otras palabras, los sistemas donde estos trabajadores están insertos, no premian a quien brinda servicios de calidad al usuario final (el ciudadano) sino a quien responde de modo más fiel a las restricciones inherentes al propio sistema.

Para un burócrata de nivel universitario trabajando en el Estado paraguayo contemporáneo, los incentivos simbólicos, económicos y de prestigio social están en general, más alineados con la fidelidad partidaria, que, con la construcción de capacidades y la habilidad de brindar resultados medibles, tales como proyectos ejecutados que resulten en mejores niveles de eficiencia y mayor calidad de vida a la población.

Dicho de otro modo, el sistema predominante premia la fidelidad partidaria vertical para el burócrata universitario que ejerce puestos de confianza en el Estado, y la producción de resultados económicos para los escalones superiores del sistema, en el caso del chofer. En ambos casos, la calidad de vida del ciudadano es una cuestión de orden secundario, que no resulta mayormente relevante.

Correspondientemente, el sistema de planificación y regulación es orientado a preservar intereses oligopólicos, iluminando por qué el rechazo enfático y reiterado de importantes sectores del empresariado del transporte a cuestiones que parecen tan claras y simples como el billeteaje electrónico, que permitiría el transbordo entre unidades de diversas líneas, el control de la flota con sistemas de GPS que resultaría en mayor predictibilidad para el usuario, o el solicitar que los subsidios se brinden a cada boleto vendido y no a cada unidad de transporte circulante, lo que resultaría en un incremento de la eficiencia social del subsidio.

---

55

Cada una de estas simples medidas, al tiempo de ser favorable al usuario, es negativa a los intereses de gran parte del empresariado, porque todas estas medidas comparten una característica común: aumentan la transparencia. El billeteaje electrónico no solo brinda más comodidad, economía y seguridad al usuario final, que puede hacer transbordos pagando menos o cargar menos efectivo en la calle, sino que resultan en un control mucho más estrecho de los boletos realmente vendidos, y, por tanto, en la capacidad de calcular con mayor precisión las obligaciones fiscales de las empresas.

El sistema de GPS en los buses no solo permite saber al usuario cuando llegará una unidad de transporte a la parada, sino que permite comprender a toda la ciudadanía y a los gestores públicos como se mueven las unidades de transporte en el espacio de la ciudad. El sistema de subsidio al boleto vendido indudablemente es mejor como mecanismo de transferencia de riqueza y apoyo social a los sectores sociales de menores recursos, pero resulta en detrimento de empresarios que, al cobrar por el subsidio por unidad de transporte, han comprado nuevamente micro-unidades de transporte público, con el fin de justificar mayores subsidios para sus empresas.

## **El Metrobús como estudio de caso de captura del Estado**

El proyecto Metrobús forma parte del programa de “Reconversión Urbana, Modernización del transporte público metropolitano y Oficinas de Gobierno”, que cuenta con un financiamiento de US\$ 212 millones, de los cuales US\$ 125 millones provienen de préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), US\$ 19 millones provenientes del Fondo de Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OFID), US\$ 55 millones provienen de la emisión de Bonos Soberanos y US\$ 12 millones que provienen de los Fondos del Tesoro (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 2015).

El proyecto Metrobús contemplaba un presupuesto de US\$ 162.9 millones, de los cuales US\$ 89.1 millones fueron financiados por el BID, US\$ 19 millones por OFID y la suma restante, unos US\$ 54.8 millones con contrapartida local, de los cuales se han ejecutado en la actualidad unos US\$ 35.7 millones en la construcción del tramo adjudicado a Mota-Engil (MOPC, 2019).

Desde el inició la obra tropezó con la disputa de intereses privados en torno a las concesiones, como es el caso del Grupo Zuccolillo propietario no sólo de diversos medios de comunicación como el periódico ABC Color, a través del cual emprendería su cruzada en contra del Metrobús, sino también este grupo económico es propietario del Banco Atlas S.A., y de la Constructora Atlas S.A., compañía que había manifestado interés de participar en el proyecto, sin embargo, no llegó a presentarse al llamado a licitación.

**Tabla 1.** Empresas que participaron en la licitación del proyecto  
Metrobús

**OFERENTES**

OBRASCON HUARTE LAIN S.A.	CONSTRUCCIONES VERA S.A.
CONSORCIO CARTELLONE- SUPERCEMENTO-TECNOEDIL	CONSORCIO DYCASA S.A.-T&C S.A.
IDINSA	SAN JORGE CONSTRUCTORA
IECSA	SACYRBUS
ROVELLA CARRANZA S.A.	CONSORCIO JCR-CPC-TOCSA
GREEN S.A.	CONSORCIO METROVIA
CONSORCIO ROGGIO BTR	CONSORCIO SOMAGEC Y ASOC. MOTA-ENGIL, ENGENHERIA E CONSTRUCAO S.A.

Elaboración propia con base en el Acta de recepción y apertura de propuestas del llamado Nro. 43/2015 del Ministerio de Obras Públicas, MOPC (2015)

Más tarde, se incorporaron al negocio del transporte urbano de pasajeros los grupos Cathay S.A., y Timbó, a través de la Empresa Alejandro Magno S.A., propiedad de Rolando y Alejandro Zuccolillo, quienes cuentan con la concesión de las líneas 12 y 43 que cubren el tramo Asunción-San Lorenzo, sobre la que se establecería la troncal principal del Metrobús, además, este grupo se encuentra vinculado desde hace 30 años al sector de la logística y la

importación de camiones, representando a la marca BAIC (Beijing Automotive Industry Corporation) en Paraguay, quienes además incursionaron en el sector del ensamblaje de camiones pesados y tractocamiones.

Análogamente, durante el gobierno de Horacio Cartes tuvo lugar la política de incentivo a la renovación del parque vehicular de las empresas del transporte público urbano, a través de subsidios al sector para la adquisición de buses 0km.

Este incentivo fue calificado como un despropósito por el entonces coordinador del Proyecto Metrobús por su carácter contradictorio, ya que, por un lado, a través de subsidios se incentiva al sector a renovar paulatinamente la flota vehicular, mientras que por el otro, se lleva adelante el inicio de las obras; esta relación indicó al mismo tiempo, la capacidad de negociación de los empresarios del transporte en el direccionamiento de la agenda pública pues, el interés por renovar la flota se presentó únicamente como resultado de la llegada inminente del Metrobús como propuesta desde el Estado.

Esta relación puede hacerse más clara cuando observamos que, en el año 2018 se registró la última adquisición de buses 0 Km como parte del plan de renovación de la flota vehicular. Desde ese año no han ocurrido modificaciones en el número de unidades nuevas que circulan en el AMA según los registros de la Dirección Nacional de Transporte, lo que puede interpretarse como resultado de la cancelación del proyecto Metrobús por parte del gobierno de Mario Abdo en diciembre de 2018.

La iniciativa de renovación de los buses enmarcada en el Plan de Renovación de la flota contemplaba la concesión de un bono de US\$ 30 mil por cada bus nuevo que sería otorgado por el Estado a los empresarios del sector, lo que implicó una inversión de US\$ 11 millones para la adquisición de 368 buses, de los 619 buses diferenciales que operan en la actualidad en el AMA, mientras que los empresarios del sector invirtieron unos US\$ 40 millones.

Para el entonces coordinador del proyecto Metrobús y uno de los principales técnicos vinculados desde la formulación del proyecto,

el Metrobús significaba una amenaza a los intereses de quienes, hasta ese momento, dominaban el sistema de transporte y cuyos representantes habían manifestado en diversas reuniones de trabajo entre el MOPC y el gremio, sus intenciones de participar como oferentes del servicio en las troncales.

Sin embargo, se señala que los conflictos con el sector no eran aún muy evidentes, pues el fracaso del Metrobús ocurrió apenas a meses de iniciada la obra, y en donde los principales problemas se relacionaron con la condición de dominio sobre algunas franjas en las que se debían ubicar las paradas. Esto debido a que, en la década de 1980, las expropiaciones realizadas durante la dictadura para ampliar la ruta que une a Asunción y San Lorenzo, no habían sido resarcidas a los afectados quienes, 30 años después continuaron poseyendo el título de propiedad.

Durante la implementación del proyecto, los propietarios se negaron a la construcción y exigieron indemnizaciones que superan el valor del terreno expropiado en aquella época y que, debido a las deficiencias en el sistema de catastro, no habían sido contempladas por el proyecto y por tanto, no se habían contemplado los recursos económicos para la indemnización. Asimismo, las grandes cadenas comerciales se habían negado a perder los metros de acera normalmente utilizados como estacionamientos.

Evidencia del control cultural como mecanismo de captura del Estado, se puede señalar el papel de los medios de comunicación, en especial el medio ABC Color, los cuales se hicieron eco de las denuncias realizadas por los frentistas, quienes argumentaban el daño económico que les provocaba la obra, resultado del cese de actividades en una de las principales vías de acceso y salida de la ciudad.

Sin embargo, en conversación con los responsables del proyecto, estos colocaron que en realidad no eran más de 12 frentistas quienes se habían negado a acordar el pago de subsidios puesto que, para acceder a ellos, los pequeños comerciantes debían demostrar el daño patrimonial y presentar sus balances contables, de los que carecían puesto que desempeñaban sus actividades de manera informal, es decir, el acceso al subsidio obligaba a los

pequeños comerciantes a formalizar sus negocios.

La mala reputación que iba adquiriendo el proyecto, construida a través de la prensa privada, especialmente, la ligada al Grupo Zuccolillo, en férrea oposición al Metrobús reflejó al mismo tiempo, la incapacidad del Estado de responder y colocar en la opinión pública el proyecto como una alternativa real al caos del sistema de transporte en Asunción, con la potencialidad de mejorar las condiciones de vida de gran parte de la población que se moviliza por este medio.

Podemos decir entonces, que la comunicación pública se constituyó en uno de los puntos débiles de la política pública, o más bien la concepción de la comunicación como una herramienta estratégica necesaria en la disputa por la agenda pública para la construcción de acuerdos programáticos, no se encontró presente.

En suma, los inconvenientes y retrocesos del proyecto se debieron por una parte, a la ausencia de un servicio eficiente de catastro que permitiera contar con un registro actualizado de las franjas de dominio, esto evidencia del veto de capacidades técnicas estatales, y por el otro, a la escasa capacidad institucional del Estado para gestionar la información pública, la cual siempre fue entendida no como un eje transversal para comunicar la política pública, sino como un simple mecanismo de defensa ante las denuncias canalizadas a través de los medios privados de comunicación.

Asimismo, el proyecto Metrobús puso de manifiesto la incapacidad del Estado para abordar de manera exitosa proyectos de gran envergadura haciendo funcionar su estructura de manera interinstitucional, pues otro de los grandes problemas al momento de iniciar la obra, fue la ausencia de planos de las tuberías de agua potable correspondientes a la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A., así como la ausencia de planos que indiquen la ubicación de los servicios cloacales, lo que derivó en atrasos en el avance de las obras y por consiguiente, en malestar en la población afectada.

Por su parte, los gremios vinculados al transporte público habían manifestado su rechazo al proyecto desde el principio. Por lo que la

principal estrategia implementada fue - haciendo uso del control cultural como mecanismo de captura - posicionar al Metrobús como una estafa a la ciudadanía, lo que pudo corroborarse a través de un estudio detallado de las editoriales publicadas por el medio ABC Color, que describen las obras realizadas como “adefesios viales” y cuya falla de origen radica en primer lugar en el hecho de haber otorgado de manera “ilegal” la concesión de la obra a la empresa Mota-Engil, ignorando los mecanismos de licitación utilizados en proyectos financiados por el BID.

Asimismo, se ubicó a través de la prensa, la imagen de un proyecto que, más que una alternativa que permitiría mejorar la movilidad de miles de personas que ingresan diariamente a la capital, se constituía en una molestia que los trabajadores y los automovilistas debían soportar.

Detrás del rechazo al proyecto Metrobús se notan claramente los intereses de las empresas que históricamente se beneficiaron de las exenciones fiscales y tratos preferenciales so pretexto de huelgas y aumento de la tarifa. El sector del transporte se caracteriza por su casi nula contribución al Tesoro y, en contrapartida, es uno de los sectores que mayores subsidios recibe.

---

61

Por una parte, con el pago del boleto cada pasajero abona un 10% de Impuesto al valor agregado (IVA) sin embargo, el Estado no percibe la totalidad del impuesto de acuerdo a lo establecido en la Ley 1421/2005, que en la sección II dispone que sobre el 7.5% de los ingresos brutos generados por cada vehículo, se aplique la tasa del 10%, determinándose de este modo el Débito Fiscal, del cual se deducirán en la misma proporción, el Crédito Fiscal correspondiente a la adquisición de bienes o contratación de servicios afectados por la actividad.

Asimismo, durante el período del gobierno de Cartes, el Estado duplicó el subsidio al sector, pasando a recibir US\$ 14 millones, viéndose además beneficiados por los precios preferenciales del combustible proveído por la empresa estatal Petróleos Paraguayos S.A. (PETROPAR). Por su parte, el gobierno actual de Mario Abdo decretó en diciembre de 2018 la suspensión del pago del IVA a los transportistas hasta diciembre del 2019; lo que no se tradujo en la

disminución del pasaje ni de los subsidios otorgados por el Estado al sector.

Asimismo, en la recientemente implementada Reforma Fiscal, el Estado exonera del pago del IVA al transporte que presta servicios urbanos o interurbanos cuyo recorrido sea menor a los 100 kilómetros bajo el pretexto de evitar huelgas y posibles subas en la tarifa. Los empresarios del transporte son plenamente conscientes de lo estratégico del sector, lo que se refleja en su capacidad de lobby y la obtención, mediante extorsiones, de numerosos beneficios otorgados por el Estado.

Asimismo, la corrupción institucionalizada - como mecanismo de captura del Estado - se constituye en el factor más relevante al momento de analizar el fracaso de programas de desarrollo de alto impacto como lo es una reforma al sistema de transporte, pues recordemos que en el año 2012 el entonces diputado nacional Diego Vera había denunciado un esquema de sobornos realizado a los parlamentarios con el propósito de que estos rechazaran el proyecto.<sup>2</sup>

## **Conclusiones: Posibilidades de reforma para el AMA**

**En** el presente trabajo hemos formulado una serie de aportes conceptuales relativos a la noción de la captura del Estado, en el contexto específico de Paraguay. Basados en la evidencia histórica, en los datos contemporáneos, en un diálogo crítico con los actores clave y en una reflexión profunda que se apoya en evidencia, hemos podido determinar que, en el caso paraguayo, no podemos hablar exactamente de una dinámica de captura del Estado, sino de una serie de vetos privados a la construcción de capacidades en el sector público.

En otras palabras, extendiéndonos tan lejos en la historia como el periodo posterior a la guerra de la triple alianza (1864-1870) el

---

<sup>2</sup> Nota disponible en: <https://www.ultimahora.com/me-ofrecieron-g-25-millones-rechazar-el-proyecto-metrobus-n562311.html> Acceso: 20-07-2020

Estado Paraguayo ha sido en muchos momentos de su historia, fundamentalmente un instrumento de legitimación de intereses oligopólicos. Las manifestaciones de esta dinámica de un Estado que es un agente al servicio de intereses privados son diversas, en cada momento histórico, pero las dinámicas y lógicas de poder permanecen fundamentalmente inalteradas.

En este sentido, la discusión del caso concreto del transporte público en el AMA, permite visibilizar una serie de procesos que nos han permitido formular conceptos como el de “Planificación opaca”, y “Tercerización embebida”. Tales conceptos ayudan a explicar de qué modos los incentivos económicos del sistema están organizados de modo a privilegiar a actores específicos (concretamente, a aquellos actores que son capaces de conseguir concesiones) a expensas de la calidad de vida de la ciudadanía, de las condiciones de trabajo de los empleados del transporte, e incluso, a expensas de la eficiencia económica y ambiental global del sistema.

---

63

Los casos de reformas exitosas al sistema de transporte, demuestran la necesidad de un cambio de equilibrio político que genera la captura del Estado. Se podría considerar esto como la construcción consciente del poder compensatorio, imaginado por los teóricos del pluralismo como una fuerza espontánea generada por la estructura de las instituciones democráticas. En situaciones de captura del Estado, este poder compensatorio no existe y es difícil construir de una vez. Sin embargo, se pueden identificar diversas instancias desde las cuales construir este cambio de equilibrio político.

Por un lado, desde el activismo, la academia y la sociedad civil es crítico impulsar esfuerzos conducentes a la construcción de capacidades técnicas y científicas de alto nivel en diversas áreas que son críticas para el desarrollo nacional, incluyendo a los estudios urbanos. Por el otro, es crítico luchar por impulsar y consolidar un sistema ordenado de empleo público, que incorpore, retenga y permita el progreso profesional de personas calificadas y comprometidas con el desarrollo y con la ciudadanía, y que brinden resultados. A pesar de que pueda parecer utópico en la coyuntura presente, consideramos que esta también debería ser

una causa que cuente con el apoyo decidido de sectores progresistas del funcionariado público y del empresariado local.

## Referencias

- ANEAES. (2020). Programas de posgrado acreditados.  
<http://www.aneaes.gov.py/v2/programas-acreditados>
- Ardila-Gómez, A. (2004). Transit planning in Curitiba and Bogotá. Roles in interaction, risk, and change [Tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology]. <http://files/172/Ardila-Gómez - 2004 - Transit planning in Curitiba and Bogotá. Roles in .pdf>
- Balago, R. (2014, 10 de agosto). Veamos los hechos que marcaron la creación del boleto individual desde la década de 1990. Folha de S.Paulo.  
<https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2014/08/1497671-veja-fatos-que-marcaram-a-criacao-do-bilhete-unico-desde-os-anos-1990.shtml>
- Bielich Salazar, C. (2009). La guerra del centavo Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana. Instituto de Estudios Peruanos.  
<https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/1007/2/documentodetrabajo155.pdf>
- Boehm, F. F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. Revista de Economía Institucional, 7.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v7n13/v7n13a10.pdf>
- Borda, D., & Caballero, M. (2018). Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación. Paraguay Debate & CADEP.
- Carter, M. (2008). Stroessner vive: Legados autoritarios y democracia en el Paraguay, 1989-2008. Demos.  
<https://static1.squarespace.com/static/5bbd787251f4d47ff1881d9b/t/5cdc3edff4e1fcd2fd3987c9/1557937897326/Miguel+Carter+-+Stroessner+Vive+-+Reseña+e+Indice+del+Libro.pdf>
- Carvalho, L., Mingardo, G., & Van Haaren, J. (2012, 6 de febrero). A história do Volvo B58 que foi o precursor do sucesso do BRT em Curitiba. Ônibus de Curitiba. <https://onibusdecuitiba.com/historia-volvo-b58-que-foi-o-precursor-sucesso-brt-em-cuitiba/>
- Carvalho, A. D. S. (2010). O urbanismo e discursos modelares da Curitiba contemporânea. Revista Vernáculo, 11(26).  
<https://doi.org/10.5380/rv.v11i26.20741>
- Casaccia, G. (1967). La Babosa. Editorial Renacimiento.  
<https://www.abebooks.com/babosa-Novela-CASACCIA-Gabriel.-Centro-Editor/15349553954/bd>
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias Los riesgos de la captura de la decisión pública. Nueva Sociedad, 276, 48–61.  
<https://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/>

- Corporación Latinobarómetro. (2019). Informe 2018.
- Cristaldo, J. C. (2010). La región metropolitana de Asunción. *Vitruvius*, 11, 1–8.
- Cristaldo, J. C. (2019, 20 de febrero). Ciclismo Urbano, Bicisendas, Salud Pública y el Derecho a la ciudad. Medium.  
<https://medium.com/@juankcristaldo/ciclismo-urbano-bicisendas-salud-pública-y-el-derecho-a-la-ciudad-a328811d6b4c>
- Díaz, R., Mojica, C. H., & Hollnagel, J. (2018). Retos y lecciones aprendidas en la implementación de transporte público: cinco casos de Latinoamérica. DINATRAN. (2019). Anuario estadístico de transporte 2018.
- Doratioto, F. (2011). Una relación compleja. Paraguay y Brasil 1889 - 1954. Editorial Tiempo de Historia.
- Eisfeld, R. (2012). Pluralism and Democratic Governance: A Century of Changing Research Frameworks. In *Radical Approaches to Political Science: Roads Less Traveled* (pp. 29–52). Barbara Budrich.
- EMPLASA. (2016). Región metropolitana de Sao Paulo.  
<https://emplasa.sp.gov.br/RMSP>
- Estache, A., & Gómez-Lobo, A. (2005). Limits to competition in urban bus services in developing countries. *Transport Reviews*, 25(2), 139–158.  
<http://files/174/Estache y Gómez-Lobo - 2005 - Limits to competition in urban bus services in dev.pdf>
- Fairfield, T. (2011). Business Power and Protest: Argentina's Agricultural Producers Protest in Comparative Context. *Studies in Comparative International Development*, 46(4), 424–453.  
<https://doi.org/10.1007/s12116-011-9094-z>
- Fuchs, D., & Lederer, M. M. (2007). The Power of Business. *Business and Politics*, 9(3), 1–17. <https://doi.org/10.2202/1469-3569.1214>
- Galbraith, J. K. (1993). American capitalism: The concept of countervailing power. [https://books.google.com.py/books/about/American\\_Capitalism.html?id=n60pGllzvWEC&redir\\_esc=y](https://books.google.com.py/books/about/American_Capitalism.html?id=n60pGllzvWEC&redir_esc=y)
- Geoghegan, V. S. (2017). Élités y captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio. Decidamos; OXFAM. <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/12/ELITE-y-CAPTURA-DEL-ESTADO-FINAL-WEB.pdf>
- González, J. (2014, 16 de julio). ¿Hubo una conspiración para acabar con el transporte público en EE.UU.?. BBC News Mundo.  
[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140716\\_eeuu\\_conspiracion\\_general\\_motors\\_tranvias\\_jg](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140716_eeuu_conspiracion_general_motors_tranvias_jg)
- Grupo Globo G1. (2018, 20 de febrero). SP agrega 217 km de líneas y rompe récord de lentitud en el año. G1 São Paulo. <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/sp-soma-217-km-de-filas-e-bate-recorde-de-lentidao-no-ano.ghtml>
- Herken Krauer, J. C. (1984). El Paraguay rural entre 1869 y 1913: contribución a la historia económica regional del Plata. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=PAR.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=000019>

- Hertel-Fernandez, A. (2018). *Politics at Work: How Companies Turn Their Workers Into Lobbyists*. Oxford University Press.  
[https://books.google.com.py/books?hl=en&lr=&id=dj9FDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=NpHTzrMkJ&sig=7dTtqnwVSi09dfNegeDxcqTy7QU&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.py/books?hl=en&lr=&id=dj9FDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=NpHTzrMkJ&sig=7dTtqnwVSi09dfNegeDxcqTy7QU&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Instituto Peruano de Economía. (2014, 30 de mayo). Adiós a la guerra del centavo. *Gestión*.  
<https://gestion.pe/blog/reformasincompletas/2014/05/adios-a-la-guerra-del-centavo.html/>
- Jácome, J. M. (1967). *Administración y desarrollo en el Municipio de Asunción, Paraguay*.
- JICA. (1984). Plan CETA 1984.  
[https://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/office/others/c8h0vm0000ad5gke-att/info\\_12.pdf](https://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/office/others/c8h0vm0000ad5gke-att/info_12.pdf)
- JICA. (1986). *Estudio del Tránsito Urbano de Asunción y su Area Metropolitana*. Japanese International Cooperation Agency (JICA).  
[http://open\\_jicareport.jica.go.jp/pdf/10302677.pdf](http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/10302677.pdf)
- JICA. (1999). Informe final. Estudio de observación acerca de la planificación del transporte urbano en el Área Metropolitana de Asunción.  
<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11559622.pdf>
- Lehman Schlozman K., Brady H. E., & Verba S. (2018). *Unequal and Unrepresented: Political Inequality and the People's Voice*. Princeton University Press.  
[https://books.google.com.py/books?hl=en&lr=&id=Z3OYDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=politics+of+lobbying+and+inequality&ots=5RNT9bj3G6&sig=0VPPp8emO8MfP1pYiJQCqKqT85nA&redir\\_esc=y#v=onepage&q=politics+of+lobbying+and+inequality&f=false](https://books.google.com.py/books?hl=en&lr=&id=Z3OYDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=politics+of+lobbying+and+inequality&ots=5RNT9bj3G6&sig=0VPPp8emO8MfP1pYiJQCqKqT85nA&redir_esc=y#v=onepage&q=politics+of+lobbying+and+inequality&f=false)
- Lindau, L. A., Hidalgo, D., & Facchini, D. (2010). Bus rapid transit in Curitiba, Brazil: A look at the outcome after 35 years of bus-oriented development. *Transportation Research Record*, 2193, 17–27.  
<https://doi.org/10.3141/2193-03>
- Mejía-Dugand, S., Hjelm, O., Baas, L., & Ríos, R. A. (2013). Lessons from the spread of bus rapid transit in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, 50, 82–90. <http://files/173/Mejía-Dugand et al. - 2013 - Lessons from the spread of bus rapid transit in La.pdf>
- Mendieta, H. (2017, 24 de noviembre). La inclemente guerra del centavo. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-inclemente-guerra-del-centavo-430232>
- Ministerio de Hacienda. (2015). *Análisis de la evolución del gasto público en educación en Paraguay. Periodo 2002-2015*.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (2015). *Proyecto Metrobus*.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (2019). *Informe de Intervención RU - BTR*.
- Neto Sardinha, A. D. (2016). *Políticas sociais na cidade contemporânea: o bilhete único no transporte metroviário de São Paulo*.

- Nickson, A. (1995). Historical dictionary of Paraguay. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37(4), 203–206.  
<https://doi.org/10.2307/166253>
- Olson, M. (2002). *The logic of collective action*. Harvard University Press.  
<https://books.google.com.py/books?id=jv8wTazmsQC&printsec=frontcover&dq=logic+of+collective+action+olson&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwiq7eyRuoDrAhXzH7kGHZLEA04Q6AEwAHoECAEQAg#v=onepage&q=logic+of+collective+action+olson&f=false>
- Ortiz-Sandoval, L., & Rojas, G. (2019). Élités empresariales y proceso de democratización en Paraguay. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 65, 199–220. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3504>
- Pastrana Valls, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 13–40.  
<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68726>
- Revista Metropolitana de Sustentabilidade, (RMS). (2014). Calidad del transporte urbano de pasajeros: una evaluación del nivel de servicio del sistema metropolitano de São Paulo. *RMS*, 4, 71-87.  
<http://www.revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/212/pdf>
- Roa Bastos, A. (2003). *Hijo de hombre*. El Lector.  
<http://www.etp.com.py/fichaLibro?bookId=65672>
- Robert, C. (2013). Bus Rapid Transit (BRT): An Efficient and Competitive Mode of Public Transport. IURD Working Paper, 1-36.  
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/92378/1/769755348.pdf>
- Romero, S. (2015, 4 de octubre). Luchando contra la resistencia, un alcalde se esfuerza por aliviar el embotellamiento en una megaciudad brasileña. *The New York Times*.  
<https://www.nytimes.com/2015/10/05/world/americas/mayor-fernando-haddad-of-sao-paulo-strives-to-ease-gridlock.html>
- Saenz, C., & Itríago, D. (2018). El Fenomeno de la Captura: Desenmascarando el Poder.
- Santos, I. M. (2014). Sistema de carreteras estructurales de São Paulo y sus estrategias urbanas: planes, proyectos e intervenciones, 1930 a 2002. [Tesis doctoral, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/D.102.2014.tde-30102014-170049>
- Secretaría de la Función Pública. (2018). *Manual de concursos*.
- Secretaría Especial de Comunicación. (2016, 25 de junio). São Paulo gana el Mayors Challenge Award 2016, de Bloomberg Philanthropies. City Hall.  
<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/sao-paulo-recebe-premio-mayors-challenge-2016-da-bloomberg-philanthropies>
- Secretaría Técnica de Planificación (STP). (2011). Plan marco nacional de desarrollo y ordenamiento territorial del Paraguay, Informe final.
- Secretaría Técnica de Planificación y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (1971). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1971-1975. <https://www.stp.gov.py/v1/wp->

content/uploads/2017/04/Plan-Nacional-de-Desarrollo-Económico-y-Social-1971-1975.pdf

Serafini Geoghegan, V., & Serafini, V. (2012). Transporte Público: Bloqueo de la Cámara de Diputados. *Revista Economía y Sociedad*, 1, 7–9.  
<http://files/183/EyS-1.pdf>

Vázquez, F. (2006). Territorio y Población Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. UNFPA.  
[http://www.unfpa.org.py/download/territorio\\_y\\_Poblacion.pdf](http://www.unfpa.org.py/download/territorio_y_Poblacion.pdf)

**Sobre los autores:**

**Gustavo Setrini:** director de investigación y profesor de Economía Política en FLACSO Paraguay. Es Ph.D. en Ciencias Políticas por el Instituto Tecnológico de Massachusetts.

**Juan Carlos Cristaldo:** director e investigador del Centro de Investigación y Diseño de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Asunción. Master of Urban Design, Harvard University.

**Alhelí González Cáceres:** investigadora del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, docente y candidata a Doctora en Economía por el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento.