



**PERSPECTIVAS**

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS  
POLÍTICO, NO. 21

MAYO 2008

# ¡Llegó el transporte, y mandó a parar!

**E**l reciente paro nacional del transporte, uno más en la convulsionada historia del sector, ha desnudado viejos y nuevos problemas en la relación entre el gobierno y los actores económicos y sociales, que siguen sin resolverse, en espera del próximo conflicto. Su análisis requiere, sin embargo, de una visión integral y no sólo sectorial.

## El transporte: sector estratégico

Los medios de transporte en todas sus formas, tienen un papel estratégico que crece en la medida que las economías se diversifican y se extienden tanto a nivel nacional como internacional, pues acompañan el crecimiento de las ciudades y la movilidad territorial de sus habitantes y reducen el aislamiento del sector rural.

El incremento de la importancia del transporte, que puede considerarse una tendencia natural, se ha convertido en un problema cada vez más difícil de resolver y, a su vez, contribuye al agravamiento de otros problemas indirectamente relacionados. Según el experto de Cepal, Ian Thompson, el pronóstico es sombrío: "Tal como se encuentra actualmente, el transporte urbano latinoamericano no es sostenible en el largo plazo, por su influencia

sobre la calidad del aire en algunas ciudades, por su dependencia del petróleo, y quizás por sus consecuencias sociales"<sup>1</sup>. Durante los últimos años, otros factores se agregan a la relación entre economía y transporte, y pueden observarse en el caso de Nicaragua.

- a.) Rápido crecimiento económico que incentiva la movilidad ciudadana como producto de una mayor actividad.
- b.) Política económica de apertura hacia el exterior, con práctica de bajos precios que incentivan la propiedad particular de automóviles.
- c.) Agudo crecimiento de las tasas de motorización durante los últimos años, aún cuando éstas se mantienen en niveles que no son considerablemente altos.
- d.) Sistema de transporte público precario, que incentiva a los usuarios para acceder a los automóviles privados.
- e.) Déficit notorio de vialidad, debido a políticas de obras públicas no coherentes con los incentivos de la motorización.
- f.) Inadecuada gestión y tratamiento del espacio público, que no privilegia las ópticas del transporte, el equilibrio con el uso del suelo y el medio ambiente de las ciudades.
- g.) Confusa organización institucional que no alienta adecuadamente los planes ni la infraestructura de transporte en términos de su viabilidad, el medio ambiente y uso del suelo<sup>2</sup>.

Algunas de estas variables son más influyentes que otras, entre ellas: las políticas de privatización y desregulación, acompañadas del desmantelamiento de infraestructura y medios, como el ferrocarril, lo cual ha conducido a una oferta privada y concentrada, reduciendo la diversificación de opciones. Como consecuencia, se ha marcado el énfasis en el transporte rutero y automóvil por un lado, mientras por otro, el sector transporte ha adquirido más peso económico, social y político considerando la intensificación de inversiones cruzadas y de incremento del sector comercial. Si es de propiedad privada, el sector empresarial adquiere significativo poder de presión, pero cuando es público, el gobierno y los sindicatos juegan un papel importante.

De hecho, varios países de Europa y América Latina han conocido duros conflictos del transporte y en algunos casos, las dificultades

1. Ian, Thompson. TRANSPORTE SOSTENIBLE EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA. Unidad de Transporte División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. 2000.

2. Ramírez Torrejón, Pablo. En A.L. el sector del transporte urbano ha estado tradicionalmente descuidado. [www.atinachile.org.cl](http://www.atinachile.org.cl)

en los programas de reorganización como en el caso de la red Transantiago, en Chile, o el ajuste tarifario en Guatemala, han significado altos costos políticos para los gobiernos, además de las pérdidas económicas. De ahí, no caben dudas sobre la necesidad de formular planes más complejos e integrales, más allá la dinámica corporativa vs. gobierno. En el caso de Nicaragua, el último paro del transporte es el eslabón de una cadena que no se cortará a menos que se busquen soluciones integrales. Dos verdades quedaron al descubierto: la situación del sector y la baja calidad en el tratamiento de los conflictos.

### Nicaragua: un transporte que no camina

En los noventa, la privatización del transporte colectivo, urbano e interurbano, se hizo en condiciones de poca transparencia y planificación, agregándose el incremento de taxis como opción laboral frente al desempleo y el progresivo aumento del costo del combustible. Actualmente existen en el país 25,000 unidades de taxis; 7,000 camiones; 7,500 buses interurbanos y 1,200 urbanos. En Managua existen 855 unidades de transporte urbano, de las cuales 400 tienen más de veinte años y en el mejor de los casos, entre 10 y 15.

Es evidente que las estructuras de costos y las condiciones de operación varían según el tipo de transporte, pero no hay claridad si la sostenibilidad financiera del sector, sobre todo de pasajeros, es viable en términos sociales a causa de las tarifas. De allí que la tercia subsidios o tarifas altas, se mantiene en la palestra y se agrava con la crisis del precio en los combustibles. Esto ocurre, porque no hay transparencia sobre las condiciones de costos y operación del sector, qué tanto se puede adaptar a ellas el sector, si tendrán que sufrir ajustes y una regulación rigurosa.

Las declaraciones del Director de Transporte Terrestre a un diario

local en relación a que la estructura de costos no se ha actualizado desde hace 16 años, es bastante difícil de creer considerando los sucesivos conflictos y negociaciones de los últimos años, sobre todo cuando el presupuesto del 2008 destinaba 80 millones de córdobas a la URECO-TRACO, lo cual hace suponer que se trataba de subsidios al sector que incluye algún criterio de costos. Por su lado, la Coordinadora Nacional del Transporte, CNT, afirma tener toda la información y estudios técnicos que se necesitan para negociar y planificar el sector.



### Una relación rota

Los transportistas han protagonizado fuertes movilizaciones sociales en 1993, 1999, 2001, 2005 y ahora, el 2008, algunas de ellas muy violentas, tensionando las relaciones con todos los gobiernos, incluida la alcaldía capitalina. Con el paso del tiempo, el gremio se ha fortalecido hasta llegar a niveles de impunidad, según algunos.

Cada conflicto ha durado en promedio dos semanas, lo cual revela una gran capacidad de presión del gremio, pues es el único que puede paralizar el país y forzar a

acuerdos, tal como acaba de experimentarlo el gobierno de Daniel Ortega. Sin embargo, cada vez se ha resuelto el problema con soluciones de parche, en vez de establecer una negociación que apunte a soluciones durables sobre la base de la transparencia y el intercambio de información.

Todos los gobiernos han buscado dividir al sector cooptando a algunos, en detrimento de los otros. Siempre han fracasado. Los transportistas han realizado un intenso aprendizaje político y en esta oportunidad le dieron una

lección al gobierno de turno. Ambos bandos se conocen muy bien porque se utilizaron mutuamente en las crisis de años anteriores. El FSLN en la oposición, usó la táctica de atizar y frenar para sacar su tajada política, mientras los transportistas lograban sus reivindicaciones, pero esto significaba que el partido se colocaba como interlocutor con el gobierno y los mediatizaba. Esa regla del juego se acabó. Ahora, el FSLN en el gobierno, ve en el gremio del transporte una amenaza a su autoafirmación presidencial.



## La misma lógica de tratamiento al conflicto

Es importante destacar que este conflicto se inscribió nuevamente en la misma lógica de tratamiento de los gobiernos anteriores, con una débil capacidad de anticipación y negociación de las reivindicaciones. Acostumbrado a controlar y a movilizar actores sociales según sus necesidades políticas, esta vez el Frente Sandinista fue sorprendido por la autonomía y la capacidad de propuesta de la CNT.

Los problemas del sector se venían acumulando porque en las ocasiones anteriores, el gobierno ofreció soluciones temporales. Con una coyuntura explosiva por el alza del combustible, los transportistas habían hecho una carta pública desde el 15 de abril y, aunque el ambiente se fue tensionando gradualmente, el gobierno lo ignoró, subestimando la capacidad de movilización de los transportistas. Luego de 12 días de conflicto, el gobierno abrió la negociación con un ministro sin poder real para tomar decisiones y una débil preparación técnica. Al otro lado, 700 dirigentes nacionales del transporte se negaron a una negociación de puertas cerradas, bloqueando el proceso. Con todos los recursos posibles el gobierno buscó dividir, presionar, desgastar y cooptar. No lo logró. Los transportistas resistieron, se mantuvieron unidos y le apuntaron a un objetivo sensible para el presidente Ortega: la guaca venezolana.

El costo político aumentó entonces significativamente. Ante la falta de voluntad política del gobierno, la confrontación entre el poder gremial y la afirmación del poder presidencial se tensionó, aún más. Al gobierno no le quedó entonces otra salida que anunciar la instalación de mesas técnicas sectoriales y un descuento en el precio del combustible para el transporte colectivo. La CNT decidió entonces desmontar el paro,

pero no hay protocolo de acuerdo firmado, calendario de negociaciones ni agenda prevista para avanzar en el tratamiento del problema. ¿Cuáles son las razones de fondo de esta tregua?

De momento, existe un impasse en el cual los actores, sobre todo la CNT se prepara para sostener sus planteamientos sobre una variedad de temas que incluyen: la estructura de costos, las tarifas, el precio del combustible, su distribución, la creación del Instituto Nacional del Transporte, la importación de bienes, la deuda y los créditos al sector, y la necesidad de una regulación nacional que escapa a las municipalidades.

En el caso del gobierno, la figura del presidente ha quedado muy mal parada. La torpeza gubernamental en el manejo del conflicto no tiene fundamentos técnicos, en realidad, descansa en el empecinamiento por ejercer un estilo de gobierno cerrado, centralizado y discrecional. Los gobiernos anteriores actuaron exactamente igual cuando la búsqueda de soluciones durables pasa necesariamente por reconocer los conflictos, abrirse a las negociaciones y al diálogo en una sociedad más abierta y democrática.

## El papel de la policía: ¿perdón y olvido?

La baja capacidad de diálogo social, la manipulación política de las demandas sociales y el no reconocimiento del conflicto de parte de los gobiernos, ha sido cubierta siempre por la policía. Siempre le ha tocado que ponerse en el medio, intentando no deslizarse a la pura y simple represión en los años anteriores.

En este difícil ejercicio, el conflicto reciente puso a la institución en una posición controvertida. Denostada por su pasividad en el caso de La Chureca, en Managua, y más tarde, por sus excesos durante los tranques de los transportistas, la policía ha salido mal parada. La acción de

la Comisionada Granera, intentando aplacar a la población que sufrió los excesos de la actuación policial, muestra una sensibilidad personal digna de elogio; sin embargo, obliga a preguntarse si la institución se va a disculpar cada vez que ocurra algo similar o van a moderar realmente el uso de la fuerza en las situaciones de conflicto.

Más allá de si su actuación se apegó a la ley, la Policía nuevamente hizo parte de una lógica de respuesta gubernamental tradicional y poco democrática.

## Evidencias y señales

Este conflicto tiene una doble importancia porque es el primero de carácter nacional que enfrenta la presidencia del FSLN y porque involucró a uno de los dos actores con mayor capacidad de presión y movilización de los últimos años. Las evidencias y señales que dejó vale la pena analizarlas.

La primera señal se refiere a la relación entre el poder gremial vs. el presidencial. Tradicionalmente la relación gremios, sindicatos y gobierno ha transcurrido fuera de los canales institucionales y ha sido más bien reactiva en las situaciones de conflicto y presión social. Los tres gobiernos anteriores fueron claros marcando esta tendencia, hasta el punto de la omisión deliberada como en el caso de Las Tunas en Matagalpa. En esos años, el Frente Sandinista se convirtió en un operador profesional de los conflictos para promocionar el liderazgo de Daniel Ortega, combinando la negociación de reivindicaciones socioeconómicas justas con sus propios intereses políticos.

Esta relación dominó la arena social desde 1990 hasta 1999 con la materialización del pacto Alemán-Ortega. De ahí en adelante, el margen de maniobra del FSLN se redujo desde el punto de vista de su papel de intermediador social. Todo el país observó esta trayectoria, especialmente los gremios más activos como el transporte, los trabajadores de la



salud, los educadores, los estudiantes y quien quisiera mirar la realidad sin anteojeras.

Pero ahora que el “mediador” está en el gobierno, el viejo esquema ya no funciona y la presidencia tiene que poner la cara. El hecho nuevo es que este poder gremial por primera vez enfrenta al gobierno sin mediador ni padrino político. Los apoyos que consiguió no significaron que se dejó partidizar. Esto es positivo, pues puede ser el signo de una nueva distribución de roles y un aprendizaje para otros actores.

Otro hecho nuevo es que, tradicionalmente, el Frente había movilizó su aparato y sus organizaciones para ocupar el terreno, asumiendo de facto la dirección de los movimientos y su desactivación cuando lo consideraban conveniente. Esta vez no pudo hacerlo, pues eso habría provocado la escalada del conflicto, generando duros e imprevisibles enfrentamientos en las calles y carreteras.

Una nueva señal aparece detrás del papel de las organizaciones controladas por el FSLN. Completamente dóciles al juego político del partido durante estos años, ahora las organizaciones sociales sandinistas se han repositionado en una contorsión difícil. Se han dispuesto como un anillo protector para armarle respaldo al gobierno, junto con los CPC, y filtrar las demandas. Este esquema “ochentista” no encaja con la situación actual del país, más diverso y experimentado desde el punto organizativo y social.

Los dirigentes de esas organizaciones, algunos de ellos funcionarios del gobierno actual o en funciones para-oficiales, creen en la posibilidad de canalizar las demandas de sus afiliados y recibir respuestas favorables o buenas señales, permitiéndoles jugar el papel mediador para atraer apoyo social. Sin embargo, este nuevo esquema es la base del clientelismo que se está configurando y no ven que les ata de pies y manos; así, en caso de que se presente una movilización

social fuerte aparecerán atrapados, ya sea en el papel de oficialistas o de divisionistas.

Además, el estilo de gobierno los desgasta más rápidamente, como ocurrió durante este conflicto. De ahí, no es extraño que el “porrismo” haya estado tan silencioso en esta coyuntura.

### **El “pueblo presidente” sin diálogo con el pueblo real**

Durante el conflicto el estilo de conducción del gobierno se manifestó de manera inequívoca, los argumentos y el estilo político se fueron degradando a medida que el conflicto se mantenía. Su característica más marcada fue la incapacidad de diálogo real entre el Presidente y el pueblo. El “pueblo presidente” es una figura manipulada según las circunstancias, donde el pueblo bueno es sólo aquel que apoya y no discute en las reuniones preparadas de antemano.

Este presidente no sabe dialogar, discurséa. No se ha dado cuenta que la administración de la palabra perdió su aura hace mucho tiempo. Los discursos desde las alturas tenían en el pasado la autoridad y la legitimidad de los dramáticos acontecimientos de la época: revolución y guerra. Eso se acabó, se necesita, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y capacidad de negociación efectiva en un marco institucional predecible. Todo eso es lo que no hay en los discursos presidenciales y en su práctica política, el conflicto lo reveló.

A menos diálogo, más invectivas. Como en el pasado se puso en marcha la maquinaria de la descalificación para desgastar al adversario y victimizarse como paladín del pueblo. Los transportistas recorrieron el sendero conocido de ser calificados como oligarcas, agentes del extranjero y desestabilizadores, se les asoció con el movimiento de transportistas que apoyó el golpe militar en Chile, hasta transformarse nuevamente en los “hermanos

transportistas”. El FSLN no se diferenció en nada de los gobiernos “neoliberales” para quien todo conflicto era asonada sandinista, sólo cambió el calificativo.

### **El necesario diálogo social**

Solamente un ciego no podría ver que las cosas no van bien. El conflicto del transporte solamente viene a sumarse a una lista de grandes problemas: acelerado desgaste gubernamental, instituciones paralizadas, presión inflacionista, relación poco fluida con la cooperación internacional, acuerdo con el FMI suspendido. Algunos dirán que nada de eso es nuevo. Y es cierto, ya se han vivido episodios de este tipo. Pero ¿hasta donde se puede estirar la cuerda país?

De allí que algunos sectores hayan sugerido, hasta ahora tímidamente, un diálogo amplio y pluralista. ¿Es esto posible? Claro que sí, el país ha tenido en el pasado muchos diálogos para bajar la presión acumulada, mientras lo importante se negociaba fuera y entre otros actores. Con ese antecedente, muchos temen que abrir un nuevo diálogo nacional sería más de lo mismo, sin que cambie nada. Especialmente con las elecciones municipales en la puerta. Por el momento, en este tema más vale no apresurarse tanto y avanzar en la preparación de las condiciones necesarias.

Pero, un diálogo social entre el gobierno y los transportistas es urgente y, en su propia especificidad, los transportistas dicen estar listos para hacer una negociación abierta. Paradójicamente, este conflicto podría contribuir a modernizar las relaciones sociales, el gobierno tiene la responsabilidad política de tomar e implementar decisiones, las organizaciones sociales autónomas, reivindican y proponen, y existe un marco institucional para negociar y llegar a acuerdos verificables. La próxima carta está en las manos del Presidente.