



19 de julio de 2014

Ing. Javier E. Ramos Hernández  
Director Ejecutivo  
Autoridad de Carreteras y Transportación  
San Juan, Puerto Rico

Vía correo electrónico  
javierramos@dtop.gov.pr

### **CAMBIOS EN TARIFAS Y HORARIOS DE SERVICIO DEL TREN URBANO Y OTROS SERVICIOS DE TRANSPORTACIÓN COLECTIVA BAJO LA ACT**

Estimado Ingeniero Ramos Hernández:

La Sociedad Puertorriqueña de Planificación (SPP) fue fundada en 1954, hace ya 60 años, por el primer Presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Dr. Rafael Picó, y un grupo de profesionales comprometidos con el esfuerzo por forjar un mejor Puerto Rico para las generaciones presentes y futuras. Desde entonces nuestra entidad ha sido consistente en participar en los foros públicos promoviendo los mejores enfoques y prácticas de planificación e informando al Ejecutivo, la Legislatura e incluso al Tribunal Supremo en asuntos trascendentes para nuestra calidad de vida y desarrollo socioeconómico sostenible. Al presente nuestra organización continúa activa como única representante de los planificadores profesionales en Puerto Rico y considera su deber expresarse sobre asuntos de importancia para el desarrollo del País, desde la perspectiva de forjar un mejor Puerto Rico para las presentes y futuras generaciones.

***Así consideramos el tema de las vistas públicas celebradas el 17, 18 y 19 de julio, no como un asunto que afecta a una agencia, unos servicios específicos y unas clientelas particulares, sino como un problema de importancia para el desarrollo estratégico del País.***

Deseamos en primer lugar reconocer que el reto enfrentado al presente por la dirección del DTOP y en particular por esta Autoridad es enorme y su responsabilidad es histórica. De igual forma reconocemos y señalamos, sin embargo, que ***las raíces de la situación presente las podemos encontrar en una larga serie de muy malas decisiones tomadas durante décadas*** por nuestro sistema político y por funcionarios de diversas agencias más allá de esta Autoridad. ***Nuestro llamado es a no utilizar la actual crisis fiscal para añadir nuevas malas decisiones, afectando todavía más al transporte colectivo y por ende nuestro desarrollo socioeconómico.***

Reconocemos además que el ámbito de poder y discreción administrativa de la actual dirección de esta Autoridad se ha reducido por su situación financiera y decisiones de política pública de otros niveles del Ejecutivo e incluso de la Legislatura. Por esta razón ***nuestro llamado no es sólo a la dirección de la ACT, sino al Secretario del DTOP y a los más altos niveles del Ejecutivo y de la Legislatura, e incluso a los gobiernos municipales del Área Metropolitana de San Juan, como veremos más adelante.***

En todo análisis de problemáticas como las que confrontamos con el sector de la transportación, debemos comenzar por ver al sector, y a la transportación colectiva en particular, como un ***sistema*** y no como la suma de proyectos y operaciones distintas. Pensar en el sistema es considerar las limitaciones y potenciales de cada componente y las formas posibles de interrelacionarlos para lograr objetivos sociales que deben predominar por sobre los objetivos inmediatos o particulares de cualquier proyecto u operador particular. ***De igual forma procede discutir las mejores formas de financiar el desarrollo y las operaciones diarias de los diversos componentes y del conjunto, desde una perspectiva social amplia. Esto en contraposición al actual fraccionamiento de la discusión pública, que considera los problemas económicos de los diferentes componentes sólo en términos de los problemas fiscales de agencias particulares.***

De hecho, buscar las mejores formas de integrar eficientemente los componentes del sistema es la lógica detrás de las propuestas de ***“Alternativas de Transporte Integrado”***, que se han estado presentando incluso con ese nombre, ***ATI***, desde por lo menos el comienzo del 2001, pero que han adelantado muy poco. ¿Por qué? Porque ***lo primero que se tiene que trabajar es una Perspectiva y Acción Integrada en las políticas públicas que inciden sobre la transportación, el urbanismo, las economías locales, la administración pública y otros elementos de la vida diaria del ciudadano, las agencias y las pequeñas empresas.*** Literalmente, lo que se propone por una agencia lo entorpece otra, mejoras propuestas por unos las bloquean o ignoran otros, un Secretario propone algo y otro Secretario impone lo contrario, la Fortaleza anuncia una cosa y se implanta otra, la Legislatura rema para un lado, el Ejecutivo para otro y los ciudadanos, incluso a veces funcionarios, actúan cada cual por su lado.

***Para salir de la crisis, incluso en este caso particular de la transportación colectiva, tenemos que ampliar la perspectiva, para integrar y concertar estrategias y acciones entre diversos niveles de gobierno y variados sectores económicos y sociales, por todo el País.*** No es sólo evitar que decisiones de óptica limitada sigan matando al Tren Urbano como ya han ido matando al Acuaexpreso, a la ACT, a la AMA y a la transportación colectiva privada. Es tomar decisiones y acciones que nos lleven a crear un sistema integrado y eficiente de opciones de movilidad para todos los ciudadanos, de todos los niveles y condiciones socioeconómicas, en cada región de Puerto Rico, con recursos apropiados y fuentes estables de financiamiento.

Es así como el transporte colectivo se vuelve **un tema de desarrollo socioeconómico**. Como bien decía el ex Alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa: **“País desarrollado no es aquel donde hasta los pobres tienen autos, sino aquel donde hasta los ricos utilizan la transportación colectiva.”**

**El Tren Urbano, con todas sus limitaciones y problemas, ya nos mueve en dirección a ese verdadero desarrollo socioeconómico.** Los usuarios diarios en su mayoría ya son estudiantes universitarios que muchas veces también trabajan, empleados asalariados de todo tipo de empresas y agencias, abogados moviéndose entre tribunales y sus oficinas, pequeños empresarios, profesionales y empleados de los campos de la salud y de las cortes, y también jóvenes desempleados y adultos mayores que al igual que los otros, no sólo utilizan el tren para acceder a servicios y oportunidades, sino también para acceder a nuestra cultura en diversas actividades y lugares de esparcimiento.

Todo esto a su vez ayuda a mantener algún grado de vida y actividad económica en las cercanías de las estaciones del Tren Urbano, a pesar de la recesión y no obstante que el propio Gobierno y aún los municipios, por decisiones de óptica limitada de oficinas y agencias individuales, aleja de ellas los centros de servicio y restringe pequeñas empresas. **Reducir los horarios y frecuencia de servicio del Tren Urbano se contradice, por ende, con las políticas que dicen buscar el desarrollo socioeconómico del País en general y del Área Metropolitana en particular.**

El tema del transporte colectivo y del Tren Urbano también es claramente un asunto de calidad de vida e incluso de justicia social. Una conjunción de políticas públicas y enfoques privados de negocios y desarrollos, desde la década del cincuenta, han generado un problema estructural de dependencia en el automóvil privado como modo dominante de transportación. Esto a su vez ha degradado nuestro ambiente urbano y rural, con múltiples consecuencias negativas ya documentadas en una infinidad de estudios de la academia y del propio gobierno. Más aún, el que no tiene auto ni la suerte de vivir cerca del Tren Urbano u otro transporte, queda marginado y se le dificulta o imposibilita el acceder a una gran variedad de servicios y oportunidades. Por eso cada familia en este País tiene que dirigir el equivalente de un salario a obtener, mantener y utilizar al menos un automóvil familiar, ya que la gran mayoría no tiene disponibles opciones de transportación colectiva accesible y confiable. Ahora se pretende que aún los servidos por el Tren Urbano tengan que reajustar sus vidas o buscarse un auto.

**Reducir los horarios y frecuencia de servicio del Tren Urbano se contradice, por ende y para el caso del Área Metropolitana de San Juan, con las políticas que dicen buscar una mejor calidad de vida urbana y hacer justicia a los marginados que requieren acceso a servicios, o que buscan oportunidades de empleo y estudio.**

Más aún, esta reducción en servicios, acompañada de un aumento en las tarifas, es además la más reciente manifestación de los errores de perspectiva que han ido desenfocando y limitando la transportación colectiva en todo el País.

Decíamos al principio de esta ponencia que el Tren Urbano y la propia ACT han sido víctimas de muchas malas decisiones previas. Esas malas decisiones son ejemplo de lo desenfocado de la política pública sobre la transportación colectiva, impactando a la ACT y a todo Puerto Rico con el alto costo de proyectos mal desarrollados e implantados, pero sobre todo desvinculados de su entorno, de los planes socioeconómicos y de fuentes apropiadas de financiamiento. Ejemplo:

El sobrediseño del Tren Urbano y sus estaciones, con sus implicaciones de costos y deuda, estuvo acompañado del abandono de los otros servicios que se había planificado desarrollar en coordinación con el mismo, tales como nuevas rutas de transportistas, mejoras a rutas de la AMA, centros de integración y circuladores locales. Estas mejoras sistémicas se requerían para que el patrocinio del Tren Urbano pudiera acercarse a las proyecciones optimistas anunciadas en su Declaración de Impacto Ambiental.

Sobre la marcha, sin embargo, y por razones políticas más que económicas, La ACT optó por concentrar los recursos en el Tren y su estructura gerencial, eliminando del presupuesto las mejoras coordinadas a otros componentes del sistema. Mientras, se continuaba diseñando y construyendo de acuerdo a unas proyecciones de patrocinio que ya era ilusorio mantener.

Este error, de no desarrollar al Tren Urbano como parte de un sistema, aunque se agravara luego por varias otras malas decisiones,  **puede aún comenzar a revertirse, si como País reenfocamos la política pública para el sector de la transportación colectiva, considerándola como sistema integrado que debe abarcar todo Puerto Rico.** De hecho, la crisis de la ACT y la nueva propuesta de una Autoridad (ATI) que integre a todos los modos de transportación colectiva, puede proveer el contexto que permita desarrollar e implantar políticas públicas apropiadas para el sector.

**No obstante lo ya señalado, las peores decisiones con relación al Tren Urbano y las demás operaciones de transportación colectiva se tomaron y se siguen tomando en niveles más altos del Ejecutivo y la Legislatura.** Es en esos niveles, y en los gobiernos municipales, que se tienen que considerar las opciones difíciles pero necesarias, para asignarle recursos adecuados a la ACT o cualquier agencia encomendada con operar la transportación colectiva en el Área Metropolitana de San Juan y las otras regiones de Puerto Rico. **El llamado es a poner sobre la mesa las decisiones que siempre se han esquivado o pospuesto, improvisando con otras decisiones que nos han traído la crisis actual.**

Estas opciones y decisiones **estuvieron ya sobre la mesa en los principios del desarrollo del Tren Urbano, en la década de los 90,** bajo administraciones de los dos partidos principales,

para asegurar que habría recursos suficientes para completar las obras y sobre todo para viabilizar las operaciones. En aquellos momentos, sin embargo, tanto los asesores y funcionarios de Fortaleza, Hacienda, el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) y la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), así como los políticos de la legislatura y los gobiernos municipales, rechazaron las propuestas y optaron por encomendarle a la ACT no sólo que cargara con los costos y operaciones del Tren Urbano y Metrobús, sino también, mediante contratos, con una proporción cada vez mayor de los costos de operación de la AMA.

Esto último, pagarle a la AMA por seguir operando sus rutas más perdidas, se lo añadió la OGP a la ACT como condición a la única asignación de recursos adicionales que se hizo: la reasignación a la ACT de parte del arbitrio reductor del petróleo, estrictamente para asegurar repago de deuda adicional incurrida, no para cubrir operaciones. La quiebra de la Autoridad era por ende sólo cuestión de tiempo.

***En general, las opciones que creemos se deben considerar simplemente coinciden con la forma en que el gobierno federal y diversas áreas metropolitanas de Estados Unidos financian y operan las instalaciones y servicios de transportación colectiva.***

Una primera opción es traer a la mesa a los gobiernos municipales cuyos ciudadanos, instituciones y empresas se benefician directamente de las instalaciones y servicios del Tren Urbano y la AMA. En Estados Unidos es común observar que los gobiernos locales de las áreas metropolitanas asignan un pequeño impuesto al consumo para el desarrollo y operación del transporte colectivo. ***Eso a su vez les asegura participación en la toma de decisiones del organismo regional que opere esos sistemas.***

En la década de los noventa y al comienzo del sistema del IVU, que tiene un componente municipal, los gobiernos municipales de San Juan, Guaynabo y Bayamón reportaban finanzas muy saludables, pero no quisieron aportar al desarrollo del Tren Urbano. De hecho, el asunto ni se quiso discutir en público. Hoy se debe ***recabar de estos municipios***, y en menor grado de los otros que se benefician del sistema de la AMA, que aporten una fracción del componente municipal del IVU, o un pequeño nuevo impuesto sobre los espacios de estacionamiento, por ejemplo, para ayudar a mantener estos sistemas que les benefician de múltiples formas. No hacerlo aumenta el riesgo de que sus áreas urbanas cercanas al Tren se sigan deteriorando, mientras que invertir en el sistema puede activar el potencial económico de estos activos. ***La aportación se justifica sobre todo porque permite proteger y potenciar áreas de gran importancia para el desarrollo socioeconómico municipal y la calidad de vida de sus ciudadanos.***

Por otra parte, nos preguntamos si ante la crisis se ha considerado aumentar el pago de peajes en la PR-52, como ya se le permite a la empresa Metropistas en la PR-22. El gobierno nunca se

ha atrevido a realizar pequeños ajustes periódicos a los peajes para compensar por la pérdida gradual de valor adquisitivo de lo cobrado, como ahora se le permite al privatizador, lo que históricamente también ha perjudicado financieramente a la ACT.

Si se argumenta que la propuesta de hoy no es un aumento en la tarifa del tren, sino una “restitución” a su elevado nivel original, vale argumentar por un pequeño aumento en estos peajes para **restituirlos a su valor original cuando fueron impuestos**. Ese ajuste podría generar mucho más ingresos que duplicar (o restituir) la tarifa a los 38,000 usuarios del Tren Urbano, pero quizás domina el criterio del posible impacto político, como ha ocurrido históricamente.

De mayor importancia, impacto y potencial para el transporte colectivo de todo el País, sin embargo, es **considerar un cambio en la forma de calcular el arbitrio a la gasolina, siguiendo el modelo federal**. Todos los fondos que utiliza el gobierno federal para financiar sus inversiones en carreteras y sistemas de transporte colectivo, surgen de un impuesto federal a la gasolina, que no se paga en Puerto Rico, y que por ley se dedica en su mayor parte a la Administración Federal de Carreteras y en parte a la Administración Federal de Transporte Colectivo. **Procede y es fácilmente justificable, que una parte del arbitrio estatal a la gasolina se dedique al desarrollo y operación de sistemas regionales de transportación colectiva en todo Puerto Rico, mientras que la mayor parte siga asignada a la ACT para el repago de sus deudas y el desarrollo y operación del sistema de carreteras estatales.**

Cabe señalar que el arbitrio estatal sobre la gasolina es otro tabú que ninguna administración se ha atrevido a tocar desde que se estableció en 16 centavos por galón hace más de 30 años. Esto es, de los 95 centavos que en promedio puede costar ahora el litro de gasolina, apenas 4 centavos son por el arbitrio. Si en vez de 4 centavos fueran 5, el cambio se perdería entre las propias fluctuaciones en el precio que vemos de día a día y de estación en estación. **El impacto en el consumidor sería mínimo, pero el impacto en las finanzas de la ACT o de ATI sería muy grande y podría permitir el desarrollo de la transportación colectiva en Puerto Rico.**

Sin embargo, incluso ahora cuando la crisis fiscal ha llevado al gobierno a imponer una larga serie de nuevas medidas impositivas, no se ha tocado ese arbitrio. Ya es tiempo de hablarlo.

Más aún, este mecanismo de financiamiento puede atender o aliviar otro elemento de **injusticia fiscal** que constantemente señalan los residentes de la mayoría de los municipios: Mediante sus impuestos y compras de gasolina financian los déficits operacionales de la AMA y el Tren Urbano, pero no se benefician de estos sistemas. Si se establece que un centavo adicional por litro en el arbitrio a la gasolina, por ejemplo, irá a un fondo para el desarrollo y operación de la transportación colectiva en todo Puerto Rico, **todo el País puede beneficiarse de lo que todos aportan**. Inclusive se puede entonces establecer que las aportaciones se hagan accesibles a las regiones más o menos en proporción a su aportación al fondo (esto se hace en

la legislación federal para su impuesto a la gasolina), establecer que los fondos se administren regionalmente por organismos de transportación colectiva operados con la participación de los municipios, o proveer para otras muchas posibles mejoras a nuestra realidad social.

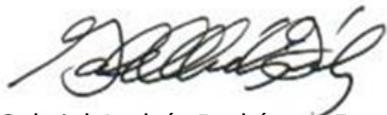
Así también se podrían viabilizar y promover iniciativas de transporte integrado entre transportistas privados y operaciones municipales, ***incluyendo mejoras para la peatonalidad y el ciclismo***, como ya ocurre en Carolina y Caguas, y se proponen para Ponce, San Juan y Mayagüez. Además se pueden viabilizar sistemas regionales coordinados por ATI con participación de los municipios. La continuidad de las operaciones del Tren Urbano y su aportación al desarrollo socioeconómico del Área Metropolitana de San Juan también podría asegurarse, ***sin llevar a la quiebra a la ACT y/o ATI***, la nueva agencia que el P. del S. 851 propone sea la responsable del transporte colectivo pero sin darle recursos apropiados.

Este puede ser el mejor momento para analizar a fondo el potencial de financiamiento de estas medidas. Este análisis debe realizarse en conjunto con discusiones amplias que relacionen claramente los planes para el desarrollo de la transportación colectiva en Puerto Rico, con los recursos que se alleguen para esos fines.

***En tanto se logran estos adelantos, se debe evitar la implantación de los cambios propuestos a los horarios y tarifas del Tren Urbano, o al menos sólo implantar medidas parciales o graduales, que reduzcan a un mínimo el impacto sobre los servicios provistos.***

Agradecemos la oportunidad de poner sobre la mesa esta información e ideas. Como siempre, estamos disponibles para asistir en el análisis de estas u otras alternativas.

Cordialmente,



Gabriel Andrés Rodríguez Fernández, PPL  
Presidente de la Junta de Directores  
Sociedad Puertorriqueña de Planificación

C: Ing. Miguel Torres Díaz, Secretario DTOP <migueltorres@dtop.gov.pr>  
Ing. Edgar Rodríguez Pérez, Director Ejecutivo de ATI <edrodriguez@dtop.gov.pr>  
Lcda. Ivette Cancel, DTOP <icancel@dtop.gov.pr>