

Principales actores en la formación de la política de modernización de transporte urbano de la Alcaldía de Maracaibo

JOHENI URDANETA GRATERO*
joheniu@cantv.net

HAYDÉE OCHOA HENRÍQUEZ**
haydeeochoa@iamnet.com
haydeeochoa@gmail.com

Artículo recibido 18/09/2006
Evaluación par externo 13/03/2007
Evaluación par interno 02/02/2007

Resumen

La década de los noventa marcó el inicio de la modernización del transporte urbano en las principales ciudades de Venezuela, entre ellas en la ciudad de Maracaibo, segunda ciudad en importancia en el país, proceso que tuvo lugar formalmente desde la Alcaldía de Maracaibo, pero en el cual participaron numerosos actores nacionales e internacionales que dan cuenta de un proceso que se inserta en un modelo de transporte urbano de origen foráneo, vinculado a la necesidad de poner esta actividad a tono con los requerimientos de una economía de mercado. El propósito de este trabajo es identificar la política que en definitiva se formó, los distintos actores involucrados y el rol de cada uno.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Se parte de la hipótesis que es escasa la participación local en este proceso, el cual se origina en los organismos multilaterales. Los resultados revelan: 1) Los principales actores involucrados en la formación de la política fueron: Banco Mundial, Consorcio Systra-Sofrrtu, Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano de la ciudad de Maracaibo (IMTCUMA), Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR), Ministerio de Infraestructura (MINFRA), antiguo Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), La Universidad del Zulia, Comisión Presidencial del transporte para la ciudad de Maracaibo, Consejo Venezolano de transporte, Alcaldía de Maracaibo y Metro de Maracaibo; 2) La participación de estos organismos fue muy variada, correspondiéndole el rol de orientador al Banco Mundial y el resto en distintos niveles y en el rol de asesores y ejecutores; 3) La política estuvo dirigida a: reducir los tiempos de viaje de los trabajadores; incorporar empresas privadas en el sector transporte y dar prioridad en la prestación del servicio en los sectores comerciales e industriales. Se concluye que la política de transporte de la ciudad de Maracaibo ha tenido lugar con la participación de los organismos multilaterales y la escasa participación del gobierno local y los usuarios.

Palabras clave: *transporte, modernización, políticas públicas, actores.*

Abstract

The 1990s marked the start of the urban transport modernization in the main cities of Venezuela, including Maracaibo, the second city. It was formally managed from the Mayor's Office of Maracaibo, but involved a number of national and international actors in a process that became embedded into an urban transport model of foreign origin, linked to the need of aligning this activity with the market economy requirements. The purpose of this paper is to identify the policy that resulted in the end, the different actors involved, and the role played by each of them. The basis assumption is the scarce local participation in this process, which arose from multilateral organizations. The results reveal that: 1) The main actors involved in the policy structuring were: World Bank, Systra-Sofrrtu Consortium, Maracaibo Urban Mass Transport Institute (Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano de la ciudad de Maracaibo –IMTCUMA–), National Urban Transport Fund (Fondo Nacional de Transporte Urbano –FONTUR–), Ministry of Infrastructure (MINFRA), former Ministry of Transport and Communications (MTC), La Universidad del Zulia, President's Transport Commission for the city of Maracaibo, Venezuelan

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Transport Board, Mayor's Office of Maracaibo, and Metro of Maracaibo; 2) The participation of these organizations was very varying, the World Bank playing the directing role, and the others in different levels as advisors and implementers; 3) The policy was addressed to: reducing workers commuting times; incorporating private companies into the transport sector; and giving priority to the service provision in commercial and industrial sectors. The conclusion is that the transport policy in the city of Maracaibo occurred with the participation of multilateral organizations and very little participation of the local government and users.

Key words: *Transport, modernization, public policy, actors.*

Introducción

La promoción de una economía de mercado por parte del Estado venezolano, a fines de los ochenta, marcó el inicio de la modernización del transporte urbano en las principales ciudades de Venezuela, entre ellas Maracaibo, segunda en importancia en el país, en la cual este proceso estuvo dirigido formalmente por la alcaldía, y en él participaron actores nacionales e internacionales, lo cual da cuenta de un proceso que se inserta en un modelo de transporte urbano de origen foráneo, vinculado a la necesidad de poner esta actividad a tono con los requerimientos de una economía de mercado. El propósito de este trabajo es identificar los distintos actores involucrados y el rol que cada uno cumplió en el proceso de formación de la política de transporte urbano de la Alcaldía de Maracaibo; para ello se identificaron las políticas nacionales y los actores que participaron en ella, ya que fueron éstas las que dieron origen a la política de transporte de Maracaibo, que en una primera etapa fue la implementación de los subprogramas diseñados por el gobierno central y posteriormente, producto de la implementación de esa política, se diseñaron nuevas políticas para la ciudad, proceso en el cual participaron diversos actores, siempre bajo los lineamientos de los organismos multilaterales, específicamente del Banco Mundial. En la implementación de esta nueva política participaron otros actores, con diferentes cuotas de poder, generando la política real de transporte de la ciudad, la cual no fue la misma de la formal.

En este artículo se describirán todas las políticas antes mencionadas, al igual que los actores que participaron y el proceso a través del cual éstos contribuyeron al diseño e implementación de las políticas de transporte urbano en la Alcaldía de Maracaibo.

La metodología utilizada consistió en la revisión documental y en entrevistas semiestructuradas a funcionarios del gobierno central, de la Alcaldía de Maracaibo y a expertos de transporte urbano que participaron en el proceso de diseño e implementación de las políticas.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

1. Contexto: las políticas nacionales de transporte urbano y sus actores

El proceso de formación de la política, según Álvarez (1992), está comprendido por una fase de formulación y otra de implementación. La primera la define como aquel proceso donde se establecen los objetivos y cursos de acción. A través de la implementación se administra la política definida en la fase anterior. Tanto en la formulación como en la implementación “distintos grupos e individuos ejercen presiones a fin de orientar la política en el sentido de su conveniencia” (Álvarez, 1992: 11).

Identificamos en esta sección del trabajo las políticas que dieron origen a la política de transporte urbano del municipio Maracaibo y los actores que han participado en ambas fases.

La política local de transporte urbano de Maracaibo, diseñada a inicio de los noventa, tiene su origen en las políticas nacionales de transporte urbano, ya que desde éstas se generaron las políticas locales en esta materia.

En Venezuela, el servicio de transporte público urbano desde hace muchos años atraviesa por una situación de crisis que ha adquirido dimensión nacional, afectando principalmente a la población de escasos recursos, en especial aquella ubicada en la periferia, que es la que comúnmente utiliza este medio para trasladarse a los centros urbanos y laborales.

Desde fines de la década de los ochenta, el sistema de transporte público urbano se encontraba en condiciones precarias, con deficiencias en la prestación del servicio y en las organizaciones responsables de su gestión, lo que exigía la pronta aplicación de medidas tendientes a corregir las fallas, a fin de mejorar la calidad del servicio. A comienzos de los noventa, según el MTC (1991: 2) “los servicios de transporte público son prestados en pésimas condiciones de eficacia, eficiencia, seguridad, comodidad e higiene, a tarifas muy bajas sin relación con los costos y sin que las partes involucradas

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

—Estado, empresa privada y sector laboral— ejerzan adecuadamente el papel que les corresponde”.

La diferencia entre tarifa y costos reales de prestación tiene lugar en el contexto de un sistema populista (Ochoa, et. ál., 1996) donde la tarifa ha estado regulada por debajo de los costos, cubriendo los transportistas la diferencia con subsidios del gobierno, sin exigir previsiones de reposición que garantizaran la continuidad del servicio, contribuyendo al deterioro de la calidad de prestación del mismo, y según el MTC (1991) “la decadencia del servicio de autobuses por la descapitalización de sus propietarios, a tal extremo que en el país había en 1983 unas 123 empresas mientras que en los momentos apenas llegan a 30”. Aunado a lo anterior se agrega la existencia prevaleciente del transporte por puesto —comprendido por microbuses, jeep y carros de cinco puestos—, promovida por el Estado, por un lado para incrementar el empleo, como parte de la lógica de una economía para el consumo interno, y por otro, para dar respuestas a las demandas de los ciudadanos en la naciente democracia y alcanzar altos niveles de legitimación, esquema este que debe ser sustituido con el advenimiento de una economía para la exportación en la cual el consumo interno no es lo más importante. (Ochoa, et. ál., 1996).

De esto puede desprenderse la importancia que reviste el transporte público urbano en el intercambio, tanto económico como social, si tenemos en consideración que es a través de su utilización que trabajadores y consumidores de recursos limitados pueden movilizarse a los centros de producción, distribución y consumo, convirtiéndose en un eje esencial de la economía de los países y en un importante indicador a considerar para poder determinar la calidad de vida de los habitantes (Urdaneta, et. ál., 2002).

Con el proceso de reestructuración económica, iniciado en 1989, el Estado transforma sus políticas y su administración, sobre la base de las propuestas neoliberales realizadas por los entes multilaterales, cuya instrucción más clara para América Latina en cuanto a políticas, se encuentra en el llamado Consenso de Washington, el cual

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

según Vilas (2001: 183), siguiendo a Williamson —considerado como ideólogo del Consenso de Washington—:

consistía en diez ingredientes de política económica: 1) disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria; tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada.

En este contexto el Estado debe:

cumplir un papel de apoyo y complementación del mercado, asumiendo únicamente las actividades y funciones que el mercado desempeña mal o no está interesado en encarar: 1) definir y aplicar un marco legal para la acumulación de capital, 2) generar y garantizar un ambiente político propicio para la iniciativa empresarial, 3) responsabilizarse del diseño de una adecuada infraestructura, 4) dar protección a los segmentos más vulnerables de la población y 5) proteger el medio ambiente (Vilas, 2001: 187).

Según Vilas (2001: 185) no se trató simplemente de reformas económicas, sino que hubo de hecho una reforma política del Estado “en cuanto redefinición de la gravitación institucional de los objetivos como metas, intereses y aspiraciones de unos grupos o actores en detrimento de otros. Es decir se modificó el peso institucional de los actores sociales y, por lo tanto sus posiciones de poder”; agrega que hay un tratamiento diferenciado por el Estado, de las demandas, siendo afectados aquellos actores con menores ingresos; al respecto señala como ejemplo los servicios públicos privatizados, en los cuales se tiende a favorecer a las empresas prestadoras de servicios.

Según Burky y Perry (1999: 1), los resultados de estas reformas no fueron los esperados, lo cual condujo a nuevas propuestas por parte de los organismos multilaterales, produciéndose lo que se ha llamado reformas de segunda generación, desde inicios de los noventa. El centro estaría en reformas institucionales. Según el Banco Mundial (1997: 3) fue necesario:

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

(...) aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. Ello comprende los siguientes elementos: establecer normas y controles eficaces para poner fin a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales, mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización.

Las reformas institucionales promovidas se presentan en las propuestas de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP). En documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se plantean como rasgos de la NGP: profesionalización de la alta burocracia; transparencia de la administración pública; descentralización de los servicios públicos hacia los gobiernos subnacionales; delegación de funciones en agencias descentralizadas; control por resultados; mayor autonomía de las agencias; orientación del servicio hacia el usuario y mayor grado de responsabilidad del servidor público.

La reestructuración económica se inicia así en Venezuela, con la puesta en marcha de un conjunto de políticas y medidas plasmadas en el VIII Plan de la Nación denominado “El Gran Viraje” entre las cuales destaca, para el sector transporte, el incremento del precio de la gasolina a partir del 26 de febrero y un aumento inicial de las tarifas de transporte público en un 30% desde el 27 del mismo mes; sin embargo, el gremio de transportista, inconforme con la medidas anunciadas y al no contar con el respaldo del poder ejecutivo ante su solicitud de elevar las tarifas al menos en un 70%, genera una ola de especulación de las tarifas y desconoce el medio pasaje estudiantil, ante lo cual los usuarios reaccionan con violentas protestas que derivan en un estallido social conocido en la memoria colectiva del venezolano como “El Caracazo”, detrás de lo cual para muchos analistas estuvo el rechazo al paquete económico que impulsaba el gobierno de entonces, en razón de los efectos económicos que se sintieron con mayor fuerza e intensidad en los sectores de escasos recursos (Urdaneta, *et. ál.*, 2002).

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

En ese contexto, en 1989 se formó la primera política formal de transporte urbano denominada: Política Integral de Transporte Urbano (PITU). Posteriormente, en 1991 se formuló la Política Nacional de Transporte Urbano y es de esta última que se formula la política de transporte urbano de la alcaldía de Maracaibo. En el proceso de formulación participaron diferentes actores; describiremos a continuación estas políticas y sus actores.

1.1. Política Integral de Transporte Urbano y principales actores

La llamada Política Integral de Transporte Urbano, como ya se mencionó anteriormente, fue formulada en el año 1989, y su objetivo era devolver la competitividad al sector transporte, proteger a los grupos sociales no asistidos y abrir al público los beneficios de un servicio que creciera y se diversificara, tanto en capacidad como en calidad y seguridad (MTC, 1991).

Esta política planteó el desarrollo de cuatro grandes planes: un sistema dinámico de tarifas, el cual consistía en asignar tarifas diferenciales según la calidad del servicio prestado, ajustarlas periódicamente, y liberarlas en aquellas rutas donde no existieran razones sociales para regularlas; el otro plan se refería al subsidio al transporte, la idea era compensar directamente, a través de transferencias de efectivo, a los usuarios del transporte público así como a desempleados, estudiantes, pensionados, jubilados y minusválidos; el tercer plan, era la reducción de los costos operativos a través de la modificación de la política arancelaria para importación de vehículos y repuestos; programa temporal de subsidio para la adquisición de nuevos autobuses y exoneración de impuestos asociados a la adquisición de unidades de transporte público; y el cuarto plan era la reforma institucional, la cual establecía tres tipos de acciones: revisión de las leyes y regulaciones; planes de inversión pública para crear infraestructura para el desarrollo del transporte público; y, programas de apoyo al transporte público a través de vigilancia policial en las rutas y horas de mayor inseguridad, estudio para la incorporación al seguro social obligatorio, y, la promoción de inversionistas privados en el sistema de transporte público urbano (Ocaña y Urdaneta, 2005).

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Esta política contiene algunos elementos característicos del modelo neoliberal, específicamente en: liberación de tarifas, reforma institucional, creación de infraestructura y subsidio directo a la población de escasos recursos, el cual, como hemos mencionado anteriormente, recomiendan las propuestas neoliberales para aquellas actividades donde el mercado no actúe favorablemente para generar rentabilidad, tal como es el caso de transporte urbano, más aun teniendo en consideración que la liberalización de las tarifas de transporte en el pasado reciente generó un estallido social en Venezuela.

El principal actor en el proceso de formulación de esta política fue el gobierno nacional, específicamente el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), actualmente Ministerio de Infraestructura (MINFRA), cuya participación se describe a continuación:

Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)

El Ministerio de Transporte y Comunicaciones se crea en el año 1976, por medio de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central, atribuyéndole a éste la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de comunicación y transporte (Ocaña, 2003).

En materia de transporte el artículo 33 de la mencionada ley le asigna al ministerio las siguientes funciones: a) la planificación, estudios, proyectos, construcción y mantenimiento de la malla vial urbana e interurbana b) regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre, c) prestación de los servicios de transporte terrestre, ferrocarriles y sistemas metropolitanos de transporte, d) formulación de normas técnicas para la construcción, mantenimiento, manejo y administración de terminales de pasajeros y e) fijación de tarifas sobre los servicios de transporte y las estadísticas de transporte (Congreso Nacional, 1976).

Siendo competencia del MTC el transporte urbano, y dado el estallido social ocurrido, este organismo en la búsqueda de contrarrestar la situación de anomia social aplica a corto plazo una política consistente en medidas compensatorias para aminorar el impacto del

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

ajuste en los precios del combustible, y de esta manera dar inicio a la Política Integral de Transporte Urbano descrita anteriormente. Estas medidas consistieron en: a) bonificaciones especiales de transporte a los trabajadores del sector privado y obreros del sector público (Presidencia de la República, 1990), asignación especial para transporte a los funcionarios públicos, a los jubilados y pensionados (Presidencia de la República 1990a), y, al personal de tropas profesionales, tropas regulares, cadetes, alumnos de los institutos de capacitación profesional de las Fuerzas Armadas Nacionales (Presidencia de la República, 1990b); b) subsidios para la compra de unidades de transporte público de personas con capacidad mayor de 32 puestos (Presidencia de la República, 1990c); c) declarar al transporte como servicio de primera necesidad para la regulación de la tarifa. (Presidencia de la República, 1990d), y d) incluir en el beneficio del seguro social facultativo a los conductores de taxis y carros por puesto (Presidencia de la República, 1991).

Lo anterior da cuenta de la participación del MTC en el proceso de formulación de esta política, sin embargo la misma nunca fue implementada; de hecho, a finales de 1991 se formula una segunda política nacional, cuyo contenido y actores se presentan en el punto siguiente.

1.2 Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) y sus actores

La llamada Política Nacional de Transporte Urbano de 1991 fue la segunda política formal de transporte urbano en Venezuela. Diseñada por el MTC, específicamente por el Consejo Venezolano de Transporte (CVT), con la asesoría del Banco Mundial, comprende cuatro aspectos a resaltar: 1) la municipalización del transporte, la cual consideró que ésta era necesaria para “permitir que los intereses locales respondan más rápidamente a las cambiantes demandas” (MTC, 1991: 8); en este sentido debía reducirse al máximo el centralismo que caracterizó la toma de decisiones sobre rutas, tarifas y otros aspectos claves de la política de transporte; 2) asistencia financiera del Estado para la adquisición de vehículos de transporte público y subsidios a los grupos de la población de bajos recursos, debido a la imposibilidad de autofinanciarse a través de

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

la tarifa; 3) creación de la infraestructura en las principales ciudades del país, apoyando a las alcaldías para la ejecución de mejoras físicas necesarias al tránsito, haciendo especial énfasis en las vías donde circula el transporte público, y; 4) la conformación de empresas operadoras de transporte público, privadas o mixtas, según conceptos modernos de administración y servicio y de la utilización de vehículos eficientes desde el punto de vista energético (MTC, 1991).

El Programa de Transporte Urbano comprende a su vez tres programas integrales de mejoramiento del transporte a mediano y largo plazo: 1) Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU); 2) Programa Nacional de Modernización del Transporte Terrestre (PMTT); 3) Programa Nacional de Compensación al Transporte (OPCT).

El PNTU tiene como objetivo formal “elevar la calidad y la eficiencia de los sistemas de transporte urbano en las ciudades venezolanas, mejorando y fortaleciendo los organismos locales y nacionales responsables de la planificación, programación, dirección, financiamiento, reglamentación, formulación, evaluación, selección y ejecución de proyectos de operación de transporte urbano” (Fontur, 2001). Se encuentra conformado por dos sub-programas: el primero referente al fortalecimiento institucional, el cual tiene el propósito de mejorar la capacidad gerencial y técnica de los organismos nacionales y locales relacionados con el sector, mediante asistencia técnica, capacitación, equipamiento, vigilancia de tránsito y contratación de estudios; el segundo, para las mejoras físicas a la infraestructura tiene como propósito “incrementar la eficiencia y la calidad del sistema de tránsito, reduciendo los costos de operación de los vehículos y aumentando la eficiencia y el desempeño del transporte público, mediante la aplicación de medidas de administración del tránsito, operativas y de vigilancia, dirigidas a al uso más efectivo y eficiente de la red vial existente y sus instalaciones conexas” (Fontur, 2001).

El PMTT contempla como objetivo esencial “la mejora continua y sostenida del transporte urbano y suburbano y la promoción del desarrollo organizacional en las operadoras de transporte, para garantizar un buen servicio” (Fontur, 2001). Este plan se desarrolla a

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

través de dos programas: Financiamiento a Unidades de Transporte y Fortalecimiento Institucional a los Municipios y Operadoras de Transporte Público y Programa de Sustitución de Taxis. El Programa Nacional de Compensación al Transporte (OPCT), constituye formalmente un mecanismo de asistencia financiera del Estado a la población de escasos recursos, que permite disminuir la brecha entre los costos de operación y los niveles tarifarios del transporte público, mediante el otorgamiento de subsidios temporales. Este plan contiene los siguientes programas: Pasaje Preferencial Estudiantil y modalidades de compensación, es decir, subsidios a la gasolina pagados a los operadores (Fontur, 2001).

En el cuadro 1 se representa esquemáticamente los lineamientos, los programas y subprogramas de la Política Nacional de Transporte Urbano de 1991.

Cuadro 1.
Lineamientos de la política formulada en 1991 y desarrollo de programas y subprogramas

Lineamientos	Programas	Sub-programas
1. Municipalización del transporte urbano	Programa Nacional de Transporte Urbano	• Fortalecimiento institucional • Mejoras físicas a la infraestructura de transporte
2. Asistencia financiera del Estado		
3. Creación de infraestructura de apoyo	Plan Nacional de Modernización del Transporte Terrestre	• Financiamiento de unidades de transporte • Fortalecimiento institucional a las operadoras de transporte
4. Modernización organizacional del transporte urbano	Programa Nacional de Compensaciones al Transporte Terrestre	• Pasaje Preferencial Estudiantil • Subsidio Indirecto a los operadores

Fuente: Fontur, 2001.

Los programas que se formularon con el fin de llevar a cabo los lineamientos propuestos en la política tienen como objetivo formal elevar la calidad y la eficiencia de los sistemas de transporte urbano en las ciudades venezolanas, mejorando y fortaleciendo los organismos

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

locales y nacionales responsables de la planificación, programación, dirección y ejecución de proyectos de operación de transporte urbano, así como la mejora continua y sostenida del transporte urbano y suburbano y la promoción del desarrollo organizacional en las operadoras de transporte, para garantizar un buen nivel de servicio, y por otro lado, proveer un mecanismo de asistencia financiera del Estado a la población de escasos recursos, que permita disminuir la brecha entre los costos de operación y niveles tarifarios del transporte público, mediante el otorgamiento de subsidios temporales (Fontur, 2001).

En definitiva, la política de Transporte Público diseñada por el CVT, mejor conocida como política de 1991, se centra en cuatro ejes fundamentales: 1) mejoramiento de la infraestructura, 2) desarrollo de las instituciones públicas responsables y de las operadoras de transporte público, 3) financiamiento de unidades de transporte y 4) concesión de subsidios. La instrumentación de la política requería como punto de partida la creación de un organismo responsable de la planificación, ejecución y regulación de la política a nivel nacional y local, siguiendo la tesis dominante de la modernización del aparato público, la cual plantea la creación de institutos autónomos o semi-autónomos (CLAD, 1998), a pesar de las críticas que se le han hecho a este tipo de organización por sus altos costos con el Estado de Bienestar. Se trata de diferenciar claramente entre el órgano de decisión y el de ejecución y el establecimiento de nuevas relaciones de control a través de los llamados contratos de gestión, que garanticen el cumplimiento de metas pre-establecidas (CLAD, 1998).

Esta política, formulada con la asesoría del Banco Mundial, tiene rasgos neoliberales en sus principales ejes: a) el mejoramiento de la infraestructura de transporte por parte del Estado a través del financiamiento de los organismos multilaterales para la construcción de obras de malla urbana, semaforización, demarcación, sistemas de paradas, estudios integrales de transporte urbano, entre otras; b) el desarrollo de instituciones públicas descentralizadas mediante el fortalecimiento institucional con la asesoría del Banco Mundial, y las operadoras de transporte; estas últimas debían

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

conformarse como empresas privadas, (la operación del transporte la realizan choferes dueños de sus vehículos), y poder recibir financiamiento para la adquisición de unidades de transporte y así crear el clima propicio para la iniciativa empresarial, y, el subsidio directo a personas de escasos recursos que no pueden cancelar las tarifas, entre los cuales se encuentran principalmente los estudiantes, por lo que se creó el boleto estudiantil.

Los actores que participaron en la formación de esta política fueron el MTC, el Banco Mundial, CVT y Fontur. A continuación se describe la participación de cada uno de ellos.

Ministerio de Transporte y Comunicaciones

En abril de 1990 el gobierno, a través del MTC, solicita asesoría del Banco Mundial para evaluar la situación del sector transporte; de esta forma el MTC define de hecho la participación de los multilaterales en el proceso de formación de la política de transporte.

Como resultado de la asesoría del Banco Mundial, en julio del mismo año el MTC crea el Consejo Venezolano del Transporte (CVT); de esta manera, el ministerio transfiere las actividades del sector transporte al consejo; posteriormente el MTC aprueba el Programa Nacional de Transporte Urbano diseñado por este consejo.

En septiembre de 1991, por recomendaciones del CVT y del Banco Mundial, por medio de la asesoría, se crea el Fondo Nacional de Transporte Urbano (Fontur). A partir de este momento es Fontur quien se encarga de la ejecución de la Política Nacional de Transporte Urbano, cuyo papel en el proceso de formación de la política es de ejecutor, como se presenta más adelante.

La política del MTC en relación con el transporte urbano consistió en hacer partícipes a los organismos multilaterales en el proceso de formación de la política de transporte en el país y en la creación de instituciones dependientes del Ministerio para concentrar en éstas lo referente al transporte urbano.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Consejo Venezolano de Transporte (cvr)

Como señalamos anteriormente, el cvr fue creado en 1990. Su misión era “definir los objetivos y prioridades del sector, revisar su marco institucional y regulatorio y hacer recomendaciones de reforma, evaluar políticas sectoriales y formular estrategias a corto y mediano plazo con la asistencia de agencias internacionales” (Fontur, 2001). Estaba conformado por un directorio integrado por el ministro de transporte y comunicaciones, como presidente; los ministros de hacienda, fomento, trabajo y el ministro de Estado; el jefe de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República; el presidente de la C.A. Metro de Caracas; el presidente del Instituto Autónomo de ferrocarriles del Estado; un representante de la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal; un representante de Cámaras de Industrias y Comercio y uno de la Federación de Cámaras de Venezuela. Como puede observarse, no se previó la participación de los usuarios del servicio de transporte. En cuanto a los gobiernos locales, aun cuando existía un representante de todas las alcaldías, no hubo participación por parte de los municipios. El diseño de la política estuvo en manos de expertos de transporte urbano, nacionales y brasileros, con la asesoría de los organismos multilaterales (Ocaña y Urdaneta, 2005).

Las atribuciones que se le confieren son: a) evaluar la situación existente del transporte en el país para diagnosticar los problemas que lo afectan y plantear soluciones adecuadas al contexto de la época, b) formular criterios sobre mecanismos financieros y operativos y definir políticas tarifarias y medios de participación de administración central que hagan viable la prestación de los servicios que promuevan la calidad y permanencia, c) dictar su reglamento interno, y d) las demás que le fije el Presidente de la República en consejo de ministros (Consortio Álvarez, Lovera, y Freites Marciano, 1992).

El cvr definió, con la asesoría del Banco Mundial, la Política Nacional de Transporte Urbano en 1991, descrita anteriormente, bajo los lineamientos, programas y subprogramas antes expuestos.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Posterior al diseño de estos lineamientos por parte de la CVT, con la asesoría del Banco Mundial, el gobierno solicita, a comienzos de 1991, la asistencia técnica y financiera del Banco Mundial y del BID para “apoyar el mejoramiento de los servicios de transporte urbano en Caracas y otras áreas metropolitanas con más de 100.000 habitantes” (BIRF-Fontur, 1994: 12) debido a que en dichas áreas se presentan serios problemas de transporte urbano, en especial de congestionamiento y de capacidad en las horas pico (MTC, 1991). A partir de ese momento, el sistema de transporte urbano se inscribe en las propuestas de los organismos multilaterales anteriormente mencionados, las cuales buscan, según el Banco (BIRF-Fontur, 1994: 46) “apoyar la reforma de políticas y las inversiones prioritarias para estimular el crecimiento económico y el desarrollo social en el contexto de la estabilidad macroeconómica”, lo que evidencia la estrecha relación existente entre la modernización del sistema de transporte urbano con la reestructuración económica.

La participación del CVT en el proceso de formación de la política es en la fase de formulación (diseño), ya que fue el ente designado por el gobierno nacional, a través del MTC, para diseñar la política de transporte público urbano del país; sin embargo, es necesario resaltar que las decisiones que se tomaron en este Consejo contaron con la participación asesora de los organismos multilaterales, en este caso en particular, el Banco Mundial, cuya intervención en el proceso de formación de la política se describe en el siguiente punto.

Banco Mundial

El Banco Mundial es un organismo multilateral fundado en 1944. Su misión oficial es “combatir la pobreza para obtener resultados duraderos y ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y al medio ambiente que la rodea, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores público y privado” (Banco Mundial, 2004). Está integrado por más de 184 países miembros¹ que son sus accionistas y tienen poder de

¹ Venezuela es uno de ellos, cuya adhesión a la organización data 1946 (Banco Mundial, 2004).

decisión final; están representados por una junta de gobernadores y por un directorio con sede en Washington, y tienen aproximadamente, 10.600 empleados (Banco Mundial, 2004).

El dinero para el financiamiento se obtiene en los mercados de capitales mundiales y del aporte de los países más ricos, entre ellos: Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido, así como países en desarrollo, como Argentina, Botswana, Brasil, la Federación de Rusia, Hungría, la República de Corea y Turquía (Banco Mundial, 2004).

La ayuda, según el Banco Mundial, consiste en otorgar “(...)los préstamos y el trabajo analítico que apoyen los esfuerzos locales de gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, con el objeto de capacitar a los habitantes y las comunidades y mejorar al mismo tiempo el ambiente inversor para acelerar el crecimiento y reducir la pobreza” (Banco Mundial, 2004). No obstante, la realidad muestra que el Banco Mundial, así como los organismos multilaterales, promueven el neoliberalismo² para fortalecer el predominio económico mundial de algunas empresas multinacionales. En la práctica las empresas consultoras internacionales que han realizado las asesorías técnicas en casi todos los países de Latinoamérica, son siempre las mismas; esto, a nuestro juicio revela la afirmación anterior del predominio de las empresas transnacionales.

En Venezuela, el Banco Mundial financia proyectos desde 1.961, concentrando su mayor número entre los años 1989 y 1995. En este período tiene lugar en el país la reestructuración económica, aplicando políticas económicas y sociales que impulsan las teorías neoliberales; esto demuestra que el apoyo del Banco Mundial, a través del financiamiento de proyectos busca impulsar las tesis en referencia.

La participación del Banco Mundial en la formación de la política comienza a materializarse en 1990, cuando se inicia una asesoría

² Tal como lo menciona Vilas, (2000), el mismo Banco, en 1992 publicó un informe en el que se destaca la relevancia estratégica de la calidad de la gestión pública para el éxito de las reformas neoliberales.

técnica específicamente en el área de transporte, solicitada por el gobierno nacional (MTC). La misma concluye el hallazgo de “graves congestionamientos institucionales, políticas deficientes para la recuperación de costos y gerencia financiera y una integración débil entre la planificación del transporte y el uso de la tierra en la mayoría de las tierras urbanas de Venezuela” (BIRF-Fontur, 1994: 44). En esta asesoría el Banco Mundial “hizo énfasis en la importancia de crear un marco institucional coherente para la política de transporte urbano y la asignación de recursos al sector transporte urbano” (BIRF-Fontur, 1994: 45).

Como parte de las recomendaciones que sugiere el Banco Mundial al gobierno nacional, en julio de 1990 se crea el CVT el cual asume la responsabilidad del diseño de las políticas de transporte urbano, desligando este proceso de la burocracia del Ministerio.

En esta dirección, el Banco Mundial aprueba en junio de 1991 un préstamo para llevar a cabo el Programa de Transporte Urbano diseñado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (ahora MINFRA), a través del CVT.

Posteriormente, la participación del Banco Mundial consistió en el financiamiento de proyectos locales (en las ciudades previamente seleccionadas) y nacionales orientados a la ejecución de la política formulada. Entre los proyectos financiados estaban: a) asesoría permanente en algunos municipios con profesionales internacionales; b) capacitación a funcionarios públicos; c) estudios integrales de transporte urbano; d) dotación de equipos de computación, comunicación y radios, los cuales deberían ser utilizados para la planificación y control de la operación del transporte urbano; e) mejoras a las infraestructuras viales, y f) adquisición de unidades de transporte (BIRF-Fontur, 1994).

El Banco Mundial participó tanto en la formulación como en la ejecución de la política nacional y local de transporte urbano, ya que para otorgar financiamiento los proyectos tenían que estar insertos en los programas de la política propuesta por éste; de hecho,

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

en los procesos licitatorios para la ejecución de obras y proyectos el Banco Mundial era quien tomaba la decisión final, con base en requerimientos exigidos por el mismo, según lo revelan las entrevistas realizadas a funcionarios de las alcaldías.

Fondo Nacional de Transporte Urbano (Fontur)

Fontur, creado en septiembre de 1991, para dar respuesta a la necesidad de una instancia flexible y expedita que permitiera al gobierno, a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, coordinar y canalizar los recursos financieros para programas y proyectos de transporte urbano, hacia las instituciones locales (Fontur, 2001) pero que en realidad responde a una condición institucional fundamental para avanzar en las propuestas del Banco Mundial. Es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, teniendo como objetivo normativo “mejorar el tránsito y el transporte público a fin de contribuir a elevar la calidad de vida de la población urbana” (Fontur, 2001); no obstante adquiere como compromiso llevar adelante la política definida por el MTC, por intermedio del CVT, y elaborada en función de los lineamientos de los organismos multilaterales, responsabilizándose así por el desarrollo de los programas contemplados por el Programa de Transporte Urbano y su ejecución a través de los municipios. Bajo este lineamiento las distintas alcaldías asumen la responsabilidad de crear las condiciones institucionales de acuerdo con las exigencias de los organismos internacionales ya mencionados.

El papel de Fontur en la formación de la política es de ejecutor, ya que su origen es producto de la necesidad de implantar las políticas diseñadas por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, (actualmente MINFRA). Para lograrlo se instrumentaron programas que abarcan mejoras a la vialidad y al transporte, la capacitación para la prestación de un mejor servicio, la vigilancia vial y la atención al sector estudiantil, a través de los subsidios.

La Política Nacional de Transporte Urbano de 1991 se aplica para los municipios del país, apoyada en la Ley Orgánica de Régimen

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Municipal de 1989, en el cual se transfiere a los municipios la responsabilidad del transporte urbano; sin embargo, en el proceso de formulación no se identificaron actores que representaran a los municipios; más bien se trató de una política generada en el poder central con la asesoría de organismos multilaterales e impuesta a los municipios. Tal es el caso de la Alcaldía de Maracaibo.

2. Política de Transporte Urbano de la Alcaldía de Maracaibo y actores

La Política de Transporte Urbano de la ciudad de Maracaibo tiene su origen, como hemos mencionado anteriormente, en la Política Nacional, ya que bajo el lineamiento de municipalización del transporte se seleccionaron diez ciudades para implementarlo. Una de ellas fue Maracaibo.

Aun cuando a través del programa de gobierno propuesto por el Alcalde electo en 1990, incluía una política de transporte que consistía en:

a) Integrar en un solo sistema de exclusiva competencia municipal todos los modos de transporte urbano, b) Ajustar las tarifas para asegurar la continuidad en el servicio, c) Mejorar la vialidad de Maracaibo, d) Presentar la ordenanza de red vial, e) garantizar que las unidades prestatarias del servicio cumplan con un mínimo de condiciones, f) remodelar y ampliar el Terminal de pasajeros, g) Iniciar la sustitución de carritos por puesto por microbuses, h) Estimular la puesta en marcha de cooperativas de consumo, i) iniciar el programa de reubicación de paradas en el casco central de la ciudad, j) establecer un sistema de control y verificación del servicio, k) El voluntariado comunal y estudiantil para la vigilancia y el control del transporte colectivo, l) profesionalización al trabajador del transporte, m) Ampliar la capacidad de servicio, n) Uniformar la flota automotor local, ñ) Coordinar a través de la Alcaldía todas las iniciativas y soluciones propuestas y o) acelerar los estudios para la construcción del Metro u otros tipos de transporte masivo” (Alcaldía de Maracaibo, 1991a).

En realidad, las políticas que se implementaron fueron las impuestas por el gobierno central, a través de los programas y subprogramas, mencionados anteriormente, financiados por Fontur y el Banco Mundial.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

En el caso de Maracaibo, el municipio no participó en el diseño de las políticas, sólo en su implementación, y en esa fase del proceso de formación de la política participaron diferentes actores, los cuales se describen a continuación.

2.1. Alcaldía de Maracaibo

La división político administrativa, luego de la independencia del país, se hacía por distritos. Es en 1958, con el advenimiento de la democracia, que se cambia el nombre de distrito a municipio. Sin embargo, es en 1978 que se aprueba la Ley Orgánica de Régimen Municipal el cual incluye en el Título I, artículo 3, que el Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización social establecida en una extensión determinada de territorio, tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados por esta ley (Alcaldía de Maracaibo, 2003).

En 1989 esta ley es reformulada y establece que el gobierno municipal será ejercido por un alcalde y con un concejo municipal que le corresponderá legislar y controlar a la Alcaldía (Alcaldía de Maracaibo, 2003).

En 1990 entró en vigencia la Ley de División Político Territorial de Venezuela, donde los estados³ quedaron conformados por municipios y éstos por parroquias.

Es definitivamente a partir de 1990 que se elige por votación popular a los concejales y alcaldes, por un período de 4 años y pueden ser reelectos para el siguiente. En el caso del municipio Maracaibo, la gestión se inicia en 1990; su primer alcalde elegido por votación popular fue el Dr. Fernando Chumaceiro, del partido Copei.

La participación de la Alcaldía de Maracaibo en la formación de la Política Nacional de Transporte Urbano de 1991 fue escasa; no

³ Los estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República. (Asamblea Nacional Constituyente, 1999).

obstante participó en el proceso de implantación de esta política nacional. Según la Alcaldía de Maracaibo (1991) ésta realizó gestiones para que la ciudad quedara incluida en el convenio entre el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, a través de Fontur, y el Banco Mundial introduciendo a la ciudad en el programa de fortalecimiento institucional y mejoras a la infraestructura, establecidos en la Política Nacional de Transporte Urbano de 1991.

Una vez seleccionada la ciudad como parte de la implementación de la política diseñada en el poder central y apoyados en la descentralización de los procesos, de acuerdo con la reforma de la Ley de Régimen Municipal, donde se le trasladan al municipio la responsabilidad de algunos servicios públicos (en este caso en particular el transporte urbano), comienzan las gestiones por parte de la Alcaldía para asumir completamente éste, para ello delega esta responsabilidad al Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano de la ciudad de Maracaibo (IMTCUMA).

Según Chumaceiro (1993) al asumir la responsabilidad del transporte urbano, la Alcaldía llevo a cabo un proceso de reestructuración y fortalecimiento institucional del IMTCUMA y de adaptación a los nuevos retos asumidos. En realidad, esta reestructuración se realizó también con la finalidad de cumplir con los requerimientos exigidos por el Banco Mundial para otorgar el financiamiento de proyectos y la asistencia técnica. A partir de este momento la Alcaldía planteó a todas las instancias que correspondía convertir al IMTCUMA en la autoridad única de Maracaibo en materia de transporte; de tal manera, todo lo concerniente a esta materia se desarrolla en esta institución con el apoyo y aprobación de la Alcaldía de Maracaibo.

2.2. Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano de la ciudad de Maracaibo (IMTCUMA)

En los años anteriores a la creación del IMTCUMA, las actividades asociadas a la prestación del servicio de transporte público urbano las tenía a su cargo la Dirección de Servicios Públicos del Concejo Municipal del Distrito Maracaibo, mediante la Oficina de

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Transporte, la cual tenía entre sus funciones: fiscalizar las concesiones del servicio de transporte (sus condiciones, horarios, rutas, etc.); regular y realizar los estudios concernientes a las tarifas; llevar un registro de las empresas, y por último, realizar estudios de rutas y todo lo relacionado a la prestación del servicio. (Concejo Municipal, 1979).

No obstante, durante estos años, el contexto en el cual se encontraba el servicio de transporte colectivo atravesaba por una de las crisis más graves en su historia, debido a lo disperso que estaban las diferentes funciones reguladoras entre los diversos organismos envueltos en el problema, en el sentido de que existía una confusión de responsabilidades que no permitía regular la oferta trayendo como consecuencia el anarquismo empresarial. Otro problema lo constituía la deficiencia existente en el servicio de transporte colectivo de la ciudad a causa de, entre varias razones, por una parte la existencia de una acentuada diferencia en el número de autobuses que prestaban el servicio y los requeridos para cubrir las necesidades de movilización de la ciudad, y por otra parte, que los mismos se encontraban en manos de pequeños empresarios particulares que formaban múltiples empresas (Concejo Municipal, 1980: 4) por lo que las relaciones de negociación entre Estado y transportistas atomizados resulten complejas al momento de generar acciones y acuerdos que favorezcan o mejoren la calidad del servicio de transporte de Maracaibo para y de esta manera satisfacer significativamente a toda la población de la ciudad de, en especial a aquella perteneciente a los estratos de ingresos bajos y medios que son los usuarios del servicio de transporte público.

Esta situación estaba asociada a la concatenación de múltiples factores entre ellos: la falta de planificación, inadecuada consideración del problema de desarrollo urbano, la ausencia de una legislación clara y congruente sobre la materia, la confusión de jurisdicciones y competencia, y por último en la anarquía técnica y administrativa que reinaba en la organización y gestión empresarial, lo que propiciaba la inadecuada asignación de rutas, con la resultante de áreas mal servidas y corredores servidos por exceso de concesionarios. De allí la imperante necesidad de centralizar en un solo

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

organismo todas las funciones que para ese momento se encontraban dispersas y de esta manera darle una solución definitiva al problema del transporte (Concejo Municipal, 1980).

A este respecto, se realizan una serie de estudios que determinaron la creación en 1980, de un instituto Municipal de Transporte Urbano que se encargara de manejar directamente la problemática que presentaba este sector. En efecto, la Cámara Municipal acuerda crear el Instituto Municipal de Transporte Colectivo de Maracaibo (Concejo Municipal, 1980a). Pero no es sino hasta el 4 de junio del año siguiente cuando se juramenta la primera junta directiva del Instituto, conformada por representantes de distintos organismos que poseían conocimiento en materia de transporte.

En ese sentido y puesto que el objetivo era crear un ente que ejerciera las competencias relativas al desarrollo de programas que hicieran del transporte un servicio de primera, la ordenanza de creación del instituto establece en el artículo 4 lo siguiente:

El Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros del Distrito Maracaibo, tendrá por objeto prestar el servicio de transporte colectivo de pasajeros en el Distrito Maracaibo y demás actividades conexas, siendo competente para programar, organizar, dirigir, coordinar, administrar, regular y controlar todo lo relativo a la prestación del referido servicio de transporte colectivo en esta ciudad (Concejo Municipal, 1980a).

Entre las labores que realizó el IMTCUMA estuvo la recopilación, organización y estudio de la información dispersa que se tenía sobre el tránsito y transporte público y privado de la ciudad. Entre 1987 y 1988 se realizó un primer diagnóstico y se identificaron las primeras acciones (Coello, 2000).

Es en 1993 cuando se declara al IMTCUMA autoridad única en materia de transporte urbano a través del Decreto 007, donde se aprueba y queda formalmente establecido (Chumaceiro, 1993), y se le adjudica un alto grado de responsabilidad delegada por el municipio, puesto que pasó a tomar decisiones en materia de fijación de tarifas, demarcación, semaforización y señalización (Alcaldía de Maracaibo, 1994),

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

aspecto este que le ha permitido consolidarse no sólo como un organismo planificador de proyectos, sino además como operativo y ejecutor de proyectos financiados por la Ley de Asignaciones Económicas Especiales⁴ (LAEE), el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Fontur y el Banco Mundial.

Como se ha mencionado anteriormente, la inserción de la Alcaldía al proceso de modernización de la política de transporte urbano se realiza a través de esta institución. Dicho proceso se inicia con la firma del convenio entre el Banco Mundial, Fontur y la Alcaldía de Maracaibo, en 1992.

Por todo lo antes expuesto podemos concluir que la participación del IMTCUMA en el proceso de formación de la política de transporte de la ciudad de Maracaibo es de ejecución.

2.3. Fontur y Banco Mundial

Al insertarse Maracaibo en la política nacional, el IMTCUMA fue dotado de equipos de computación, radios y mobiliario, con la finalidad de fortalecer la planificación, operación y control del transporte público. Así mismo, se inició el programa de capacitación, financiado por Fontur y el Banco Mundial, para los funcionarios (IMTCUMA, 1993). De esta manera se implementa el subprograma de fortalecimiento institucional, descrito en apartes anteriores.

Posteriormente, IMTCUMA celebra convenios con el Banco Mundial por medio de Fontur, para el financiamiento de unidades de transporte que cubran rutas que se encontraban desasistidas (Coello, 2000), dando cumplimiento al subprograma: financiamiento de unidades de transporte, formulado en la política nacional.

Otro de los subprogramas implementados por el gobierno nacional a través de Fontur, fue el de mejoras físicas a la infraestructura de

⁴ Ley creada con el propósito de devolver a los Estados parte de lo que se genera por la explotación de los recursos derivados del sector minas e hidrocarburos (Consejos Locales de Planificación, 2002).

transporte. Para financiar estas mejoras, las ciudades seleccionadas deberían realizar un estudio que les permitiera identificar y jerarquizar sus necesidades en materia de transporte, por lo cual se generó la asistencia técnica, financiada por el Banco Mundial-Fontur y la Alcaldía de Maracaibo, y realizada por la empresa Systra-Sofretu, que obtuvo el contrato después de un proceso licitatorio internacional llevado a cabo por el Banco Mundial. El resultado de esta asesoría es el Estudio de Transporte Urbano para la ciudad de Maracaibo, en el cual IMTCUMA participó asignando unos funcionarios en su elaboración.

3. Política de Transporte Urbano de la Alcaldía de Maracaibo (PTUM-II)

El resultado de los estudios, producto de la asesoría técnica, dan la base para la continuación del proceso de formación de la política. Como lo señala Álvarez (1992), dicho proceso es cíclico, y la evaluación de la política permite redefinir sus objetivos y reorientarla.

En el caso de la ciudad de Maracaibo, el estudio de transporte realizado propone mejoras al sistema de transporte de la ciudad, entre las que se encuentran: la creación de la red maestra, la red complementaria y la construcción de los corredores viales para mejorar el transporte público y el tránsito de la ciudad (Systra, 1996).

La red maestra consistió en establecer un modelo matriz de rutas que ordenara los principales desplazamientos, uniendo los orígenes y destinos naturales de la población, reducir el exceso de trasbordo, impulsar un servicio cómodo, seguro y confiable, evitando en las principales rutas la modalidad de “carritos por puesto” y del servicio informal; la red complementaria es un servicio de transporte que cubre las áreas no atendidas por la red maestra, muchas de las cuales corresponden a comunidades de bajos recursos (Coello, 2000).

La nueva política de transporte de Maracaibo consistía en realizar los estudios de transporte y tránsito para implementar posteriormente las propuestas que surgieran.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

En la elaboración de estos estudios participaron empresas locales e internacionales, las cuales se describen a continuación, al igual que su participación en el diseño de esta política, producto de un estudio técnico.

3.1. Consorcio Systra-Sofretu

Este consorcio está conformado por dos empresas francesas de amplia trayectoria en la ejecución de proyectos de transporte urbano en el ámbito internacional, han realizado estudios de transporte similares en mas de cien países, la mayoría de ellos financiados por el Banco Mundial (Systra, 2003).

Su participación en la asistencia técnica a Maracaibo es producto de una licitación internacional, dirigida por el Banco Mundial, que consistió en la elaboración del Estudio de Transporte Público para la ciudad de Maracaibo (ETUM). La empresa consultora envió personal especializado a trabajar conjuntamente con funcionarios del IMTCUMA (Coello, 2000). En la elaboración del estudio la empresa contó, además del personal especializado de Francia, con personal del IMTCUMA asignado a ese proyecto, la contratación de profesionales locales y del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la Universidad del Zulia.

El estudio se centra en el redimensionamiento del sistema de transporte público, mejoramiento de la infraestructura vial, terminales de integración urbana, política tarifaria y de subsidios, y, mejoras institucionales (Urdaneta, et. ál., 2002). El resultado de este estudio plantea la red maestra y la red complementaria, así como la construcción de los corredores viales, un marco institucional acorde con la nueva propuesta y modificaciones a las ordenanzas actuales, entre otros (Systra, 1996).

Estas recomendaciones se tomaron como las nuevas políticas locales en materia de transporte urbano en la Alcaldía de Maracaibo. Aun cuando las propuestas las realiza esta empresa queda a discreción de la Alcaldía, a través del IMTCUMA implantarlas o no. En la realidad no se llevaron a cabo muchas de las mejoras propuestas en el estudio, a

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

nuestro juicio por no tomar en cuenta a los usuarios y a los transportistas, en el sentido de que la modificación de las rutas vigentes en ese momento incidía directamente en el acceso a los usuarios y en la rentabilidad para los transportistas, y éstos ejercieron presión por lo cual no se ejecutó de hecho la política formulada.

3.2. Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de La Universidad del Zulia (IFA)

El IFA fue creado en 1980. La experiencia que ha tenido ha estado relacionada con la producción científica de proyectos de investigación, así como los servicios externos de asesorías y realización de estudios y proyectos para organismos públicos y privados. Sus principales áreas de investigación son en el análisis y planificación de ciudades, ordenamiento del territorio, diseño y construcción de edificaciones, vivienda y hábitat, desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías, sistemas de información, historia, patrimonio cultural de la región, turismo y acondicionamiento del ambiente (IFA, 1997).

Entre los proyectos que ha realizado se encuentra el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), en un convenio con la Alcaldía de Maracaibo, cuya culminación fue en 1993, cuando se realizó, entre otras cosas, un diagnóstico del sistema de transporte de la ciudad y algunas propuestas para mejorarlo.

En 1995, este instituto es subcontratado por la empresa Systra-Sofretu para la ejecución del Estudio de Transporte Público de Maracaibo, que según el IFA (1997) se realiza para el Banco Mundial, Fontur y la Alcaldía de Maracaibo, pero en la realidad quien los contrata es la empresa seleccionada por los organismos antes mencionados.

Es importante señalar que el Instituto participa en la elaboración de ambos estudios, el PDUL en 1993 y el ETUM en 1996, y cuyo contenido tiene poca diferencia, en lo que se refiere al diagnóstico y a la propuesta de mejora institucional del transporte urbano.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Esto permite concluir que la participación de este actor en la formación de la política local de transporte urbano en la Alcaldía de Maracaibo, es en el proceso de formulación; aun cuando haya sido el ejecutor de ambos proyectos, su trabajo consistió en definir los objetivos que debía perseguir la política para mejorar el transporte urbano en la ciudad.

4. Implementación de la Política y actores

Como se ha mencionado a lo largo de este artículo, la formación de la política es un proceso compuesto por varias fases: el diseño, la implementación y la evaluación o retroalimentación. En la fase de diseño o formulación se generan las políticas formales, las cuales deberían implementarse, pasando así a la segunda fase; sin embargo, como el mismo autor (Álvarez, 1992) señala, no siempre la política formal es la real, ya que en cada una de estas fases intervienen diferentes actores ejerciendo presión con la finalidad de que las políticas que se lleven a cabo favorezcan sus intereses.

Tal es el caso de la Alcaldía de Maracaibo. Una vez realizadas las recomendaciones de los estudios, éstas se transformaron en políticas formales, y a continuación se describen la segunda fase de esta política, la realidad y la participación de los actores.

4.1. IMTCUMA como ente rector del transporte urbano local

Siendo el IMTCUMA el ente responsable de la implementación de las políticas de transporte en el Maracaibo, estuvo a cargo de la ejecución de políticas derivadas de los estudios anteriores, entre las cuales se destaca la construcción de los corredores viales y la creación de la red maestra y complementaria.

La construcción de los corredores viales fue realizada por empresas reconocidas en la zona. El IMTCUMA participó en la ejecución de los proyectos, en calidad de inspección de las obras. En este caso el acondicionamiento de los corredores viales, propuesta realizada por la empresa Sofretu (Sociedad Francesa de Transporte Urbano) a inicios de los noventa (Alcaldía de Maracaibo, 1993).

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

En cuanto a la red maestra, en los comienzos de implantación, “hubo una mejora en el nivel de servicio que pudo constatarse mediante encuestas a los usuarios y monitoreos operativos” (Gillarranz, 1998: 1107). Sin embargo, al transcurrir el tiempo, la red maestra y la red complementaria, propuestas por el estudio, no se implantaron de acuerdo con lo recomendado. Continuaron operando los carritos por puesto y el servicio informal en las rutas principales, que serían cubierta por autobuses de la red maestra. Los transportistas que debían salir de la red principal e incorporarse a la red complementaria comenzaron a tener disminución en la rentabilidad de las rutas; por otra parte los usuarios solicitaron mayor cobertura en los sectores que quedaron desasistidos por la propuesta.

Por las razones antes expuestas, el IMTCUMA modificó la política inicial y acordó con los usuarios y transportistas las nuevas rutas, desviando el concepto original de la red maestra y complementaria. A nuestro juicio, esto se debió a que el estudio que se realizó no consideró la realidad local, y se propuso una receta de transporte público que funcionó para otros países.

4.2. Transportistas

Para entender mejor el rol que juegan los transportistas en el proceso de formación de la política local de transporte urbano, es necesario identificar cómo ellos ejercen presión en la toma de decisiones de los entes municipales en materia de transporte público.

Existen dos modalidades de transportistas, 1) empresas privadas que adquirieron el financiamiento de unidades de Fontur y realizaron un contrato con la Alcaldía de Maracaibo, denominado Convenio de Subvención económica, que consistía en cancelarle a la empresa de transporte la diferencia entre los ingresos por tarifa y el costo de transporte mas la ganancia (10% del costo) (Urdaneta, 1998), y 2) los transportistas en la modalidad de riesgo y ventura, que no tienen la garantía de rentabilidad como en el primer caso, se organizan a través de asociaciones civiles, empresas privadas, cooperativas, entre otras (Urdaneta, et. ál., 2002). Ambas modalidades forman los sindicatos de transporte y es a través de esa figura que

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

logran ejercer presión para la formación de la política local de transporte urbano en la ciudad.

En este sentido, el Estado, siguiendo las propuestas neoliberales, propicia la iniciativa empresarial ya que además de financiar las unidades de transporte a las empresas privadas, les garantiza la rentabilidad de la operación a través de un subsidio que recibe por la diferencia entre la tarifa real y la cobrada a los ciudadanos.

En la política de fijación de tarifa, quien ejerce la mayor presión son los transportistas, a través de la amenaza de huelga, justificación de los altos costos de operación, entre otros. Estas tarifas son revisadas por el IMTCUMA y al final son negociadas con los diferentes gremios representativos de las operadoras. Según Systra (1996), en las negociaciones ha prevalecido la voluntad del municipio de mantener una política social en materia de transporte público urbano, la cual consiste en darle prioridad a las necesidades de los usuarios, en gradual detrimento del sector prestatario del servicio.

El detrimento no sólo es producto de las bajas tarifas, sino de la falta de políticas de transporte dirigidas a mejorar el servicio de transporte de la ciudad, pero tomando en cuenta la complejidad de las relaciones ciudadanos –transportistas– Estado y buscando un equilibrio de manera que todos los actores se beneficien y no sólo el grupo más favorecido por la sociedad.

En cuanto a la política propuesta por la empresa Systra-Sofretu, implantación de la red maestra y la red complementaria, los transportistas no participaron en el proceso de formulación directamente; de todas maneras, al momento de la implantación ejerció presión al IMTCUMA hasta lograr, en la realidad, imponer lo que ellos demandaban, en este caso al realizarles el cambio de las rutas en cuanto a longitud, recorrido, poca rentabilidad de la nueva reorganización.

4.3. Usuarios del transporte

Los usuarios del transporte no se encuentran organizados formalmente como comités de usuarios o algo por el estilo; no obstante

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

esto no es impedimento para ejercer presión en la formación de la política; en el proceso de implantación fungen como controladores muy débilmente, a través de la realización de denuncias de los transportistas que no respetan las tarifas establecidas, las paradas, los recorridos, el maltrato al usuario, entre otros. Estas denuncias se realizan individualmente y existe una oficina en el IMTCUMA para procesarlas (Urdaneta, 2003).

Otro mecanismo de ejercer presión es a través de solicitudes por escrito, soportándolas con firmas de vecinos de la comunidad donde se requiera el servicio, para modificar las rutas, exigir servicio en zonas desasistidas. En estos casos las solicitudes se realizan por escrito y son defendidas por los representantes de las comunidades, y en muchos casos por los transportistas, ya que esto de alguna manera le ayuda a incrementar la rentabilidad de las rutas que realizan.

Conclusiones

La política de modernización de transporte urbano en la Alcaldía de Maracaibo tiene su origen en la Política Nacional de Transporte Urbano de 1991, en el cuadro que se presenta a continuación se muestra cronológicamente las políticas y los actores que participaron.

Cuadro 2
Relación de las políticas de transporte urbano y sus actores

1989	1991	1996
Política: Política Integral de Transporte Urbano (PITU)	Política: Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU)	
Actores: Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), actual Ministerio de Infraestructura (MINFRA)	Actores: MTC, Banco Mundial, CVT, FONTUR	
	↓	
	Política: Política de Transporte Urbano de la Alcaldía de Maracaibo (PTUM)	Política: Política de Transporte Urbano de la Alcaldía de Maracaibo (PTUM-II)
	Actores: Banco Mundial, FONTUR, Alcaldía de Maracaibo, IMTCUMA	Actores: IMTCUMA, SYSTRA-SOFRETU, IFA, transportistas y usuarios del transporte

Fuente: elaborado por las autoras.

El actor que ejerció mayor influencia en el proceso de formación de la política, tanto en la formulación a través de las asesorías técnicas como en su implantación mediante el financiamiento de proyectos y programas tanto en el ámbito nacional como local, fue el Banco Mundial, insertando a través de las asesorías, las teorías neoliberales para impulsar y consolidar el modelo capitalista en el país.

En la ciudad de Maracaibo se generaron dos políticas formales; una, a través de la implementación de los subprogramas diseñados por el gobierno central, y otra, producto de los estudios realizados como parte de las conclusiones de los subprogramas. El rol de participación de los órganos estatales municipales en la política nacional fue escaso, y su papel tanto en la política nacional como en la local (propuesta en el plan de gobierno del alcalde), fue fundamentalmente de ejecutor.

La política de transporte urbano local generada después de la realización de los estudios no fue implantada en su totalidad debido a

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

las presiones que ejercieron los usuarios del transporte y los transportistas, los primeros exigiendo cobertura en las zonas desasistidas y los segundos alegando poca rentabilidad con los cambios propuestos. Con esto se modificó de hecho la política formal, lo cual revela que la política se constituye a través de un proceso que Álvarez (1992) denomina formación, que termina siendo diferente a la formalmente elaborada.

Bibliografía

Alcaldía de Maracaibo 1991. *Memoria y cuenta de la gestión del año 1991*. Maracaibo.

Alcaldía de Maracaibo 1991a. Folleto: “decisiones para solucionar el problema del transporte público de pasajeros”. Maracaibo.

Alcaldía de Maracaibo 1993. *Memoria y cuenta de gestión del año 1993*. Maracaibo.

Alcaldía de Maracaibo 1994. Folleto: “¿Que hicimos en 1993?” Maracaibo.

Alcaldía de Maracaibo. 2003. < <http://www.maracaibo.gov.ve>>, consulta de julio de 2005.

Álvarez, Ángel E. 1992. *Análisis de políticas públicas*. Publicaciones del CLAD, Caracas.

Banco Mundial. 1997. “El Estado en un mundo en transformación”, informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington D. C.

Banco Mundial. 2004. <<http://www.bancomundial.org/queesmis.htm>>, fecha de consulta: abril de 2004.

Burkki, Shahid y Perry, Guillermo. 1999. *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington D.C.

BIRF-Fontur. 1994. *Proyecto de transporte urbano*. BIRF-Fontur, préstamo 3657 VE. Staff Appraisal Report. Report No. 11445-Ve. Caracas.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Chumaceiro, Fernando. 1993. “La experiencia del Municipio Maracaibo del Estado Zulia”, ponencia presentada en el 1er encuentro nacional de alcaldes con Fontur, documento, Caracas.

CLAD 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Ediciones CLAD. Caracas.

Coello, Francisco. 2000. “El transporte público de Maracaibo: La red maestra”, Actas del congreso: Gobernabilidad y democracia: participación comunitaria y cambio social. Maracaibo.

Concejo Municipal. 1979. *Memoria y cuenta de gestión del año 1979*. Maracaibo.

Concejo Municipal. 1980. *Memoria y cuenta de gestión del año 1980*. Maracaibo.

Concejo Municipal, 1980a. Ordenanza extraordinaria N° 108 promulgada el 27 de noviembre de 1980, *Gaceta Oficial*, bajo la administración del Dr. Silvestre Manzanilla. Maracaibo.

Consortio Álvarez, Lovera y Freites Marcano. 1992. *Diagnóstico institucional del transporte urbano en Venezuela*. Caracas.

Fondo Nacional de Transporte Urbano -FONTUR-. 2001. <<http://www.fontur.gov.ve>>, consulta de agosto de 2005.

Gillarranz. 1998. “Red Maestra: una estrategia de estructuración competitiva del transporte urbano”, Actas del III Congreso de Ingeniería de Transporte. Publicado CIMNF. Barcelona.

IMTCUMA. 1993. Folleto: NOTIMTCUMA. Maracaibo.

Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la Universidad del Zulia -IFA-. 1997. Folleto de presentación del Instituto. Maracaibo.

Ocaña O., Rosa Virginia. 2003. *Análisis y evaluación del Programa Nacional de Transporte Urbano en Venezuela*. Trabajo de ascenso. Universidad Simón Bolívar. Caracas.

Ocaña O., Rosa Virginia y Urdaneta, Joheni. 2005. “Participación de los municipios en la formación de la Política Nacional de Transporte Urbano en Venezuela”, *Revista Venezolana de Gerencia*. 10 (30). Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo.

Ochoa Henríquez, Haydée; López Valladarez, Mirtha y Rodríguez, Isabel. 1996. “Administración pública y populismo en Venezuela”, *Revista Venezolana de Gerencia*. Vol. 1. Universidad del Zulia. Maracaibo.

Systra. 1996. *Estudio de transporte público urbano de Maracaibo*. Maracaibo.

Systra. 2003. <<http://www.systra.com>>, consulta de abril de 2004.

Urdaneta, Joheni. 1998. “Benchmarking para las empresas de transporte público en Venezuela”, *Memorias VI Jornadas de Transporte y Vialidad*. Tomo 1. Mérida (Ven.).

Urdaneta, Joheni. 2003. *Modelo de administración para el Instituto Municipal del Transporte Colectivo Urbano de la ciudad de Maracaibo*. Tesis de Maestría, Universidad Rafael Belloso Chacín. Maracaibo.

Urdaneta, Joheni; Ochoa Henríquez, Haydée y Molero, Estilita 2002. “Política y administración del servicio de transporte urbano en la ciudad de Maracaibo: los cambios a partir de la reestructuración económica”, en: *Miradas*, Revista Venezolana de Ciencias Sociales, 1 (1). Universidad Nacional Experimental de Guayana (Ven.).

Venezuela. 1990. Presidencia de la República, Decreto 912.

Venezuela. 1990a. Presidencia de la República, Decreto 913.

Venezuela. 1990b. Presidencia de la República, Decreto 914.

Venezuela. 1990c. Presidencia de la República, Decreto 994.

Venezuela. 1990d. Presidencia de la República, Decreto 990.

Venezuela. 1991. Presidencia de la República, Decreto 1156.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 105-142, semestre I de 2007

Venezuela. 1999. Asamblea Nacional Constituyente –ANC–. *Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela*.

Venezuela. 1976. Congreso Nacional, *Ley Orgánica de Administración Central*.

Venezuela. 1991. Ministerio de Transporte y Comunicaciones –MTC–, *Política de transporte urbano*. Caracas.

Vilas, Carlos. 2000. “¿Más allá del consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. Reforma y democracia”, *Revista del CLAD*. No. 18. Caracas.

Vilas, Carlos. 2001. “El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno”, *Revista de Ciencias Sociales*. 7 (2). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia.