

El transporte urbano en Venezuela: Estudio de las políticas públicas y el nuevo rol del Estado (1991-2000)

Explorative reflections on decentralization in Bolivia and Venezuela

Rosa Virginia Ocaña Ortiz e Inés Guardia Rolando

Universidad Simón Bolívar, Caracas-Venezuela. E-mail: rocana@usb.ve

Resumen

A partir de la descripción y evaluación de las políticas públicas de transporte urbano en Venezuela entre 1991 y 2000, pretendemos mostrar que a pesar de los “anuncios” novedosos e innovadores y de la incorporación, al discurso político y gerencial gubernamental, del concepto y agrupación temática de los planes, el comportamiento del Estado con respecto al transporte responde a las mismas prácticas anteriores. El ensayo está estructurado en torno a tres ideas principales: la primera describe la evolución del Estado en relación a la elaboración de políticas públicas; en la segunda se describen y analizan las políticas nacionales de transporte urbano entre 1991 y 2000; la tercera idea analiza las políticas públicas de transporte emanadas del gobierno central (su evolución, elaboración e implementación) y, su incidencia en el desenvolvimiento de las políticas del Estado contemporáneo. Por último presentamos nuestras conclusiones y la bibliografía utilizada.

En relación al tratamiento teórico y metodológico del problema se utilizó un enfoque principalmente histórico que combina elementos de la ciencia política y económica. Para la elaboración de este artículo se utilizaron los datos y análisis del trabajo de ascenso titulado *Análisis y Evaluación del Programa Nacional de Transporte Urbano en Venezuela (1991-2000)* de Rosa Virginia Ocaña.

PALABRAS CLAVES: Políticas públicas, Estado venezolano, Transporte urbano

Abstract

Using the description and evaluation of Venezuelan urban transportation public policy from 1991 and 2000, we attempt to show that despite the novel and innovative “announcements” and the incorporation of the thematic concept and grouping of plans to the political discussion and governmental management, State behavior with respect to transportation responds to the same previous practices. The essay is structured around three main ideas. The first describes the evolution of the State in the elaboration of public policy. The second describes and analyzes the national urban transportation policy between 1991 and 2000. The third idea analyzes transportation public policies emanating from the central government (its evolution, elaboration, and implementation) and its incidence of involvement in current State policies. Lastly, we present our conclusions and the bibliography used.

With respect to the theoretic and methodological treatment of the problem, mainly an historical approach was used that combines elements of political and economic science. To write this article, the data and the analysis from the university professorial promotion article entitled, “Analysis and Evaluation of the Venezuelan National Urban Transportation Program (1991-2000)” by Rosa Virginia Ocaña was used.

KEY WORDS: public policy, venezuelan State, public transport.

Introducción

La falta de información sobre las rutas de los colectivos, las innumerables colas de gente, la espera y el tiempo perdido en movilizarse, el tráfico y congestión en las vías, el deterioro de la vialidad urbana, el mal mantenimiento y falta de limpieza de las unidades, el desgaste de los asientos, la sobrecarga de las unidades de transporte público durante los periodos pico, y, finalmente, la falta de coordinación en el servicio, dan cuenta de un importante problema de transporte en las principales ciudades venezolanas.

Esta problemática ha sido analizada y enfrentada por los distintos gobiernos a lo largo de los últimos 70 años, no obstante, se han incrementado las dificultades hasta llegar a considerarse como uno de los mayores problemas urbanos que se confronta en la actualidad.

El objetivo de este ensayo es describir y evaluar el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas en Venezuela en el lapso comprendido entre 1991 y 2000¹, específicamente en el área de transporte urbano. Esto con la finalidad de demostrar que a pesar de los “anuncios” de políticas públicas novedosas y supuestamente innovadoras y, de la incorporación discursiva del concepto y agrupación temática de los planes por parte de los funcionarios gubernamentales. En la realidad, el comportamiento del Estado con respecto al transporte ha sido una continuidad de las prácticas anteriores².

En consecuencia, el ensayo está estructurado en torno a tres ideas principales: La primera idea, desde una perspectiva socio-histórica, describe la evolución del Estado en Venezuela en relación a la elaboración de políticas públicas. En la segunda se describen y analizan las políticas públicas nacionales en el área de transporte urbano entre los años de 1991 y 2000. Es decir, se intenta monitorear las distintas acciones públicas, dirigidas hacia la elaboración de balances en términos de costo-beneficio, costo-logro, así como la evaluación de la conveniencia de las actividades emprendidas con miras a establecer formas de mejorar la eficacia de la entrega o la ejecución, que permitan proponer mejoras, correctivos y aportes, o reflexiones que conlleven a esas propuestas. Por último se analizan las políticas públicas (su evolución, elaboración e implementación) emanadas de la administración central, centrados en el caso particular del transporte urbano en Venezuela y, su incidencia en el desenvolvimiento de las políticas del Estado contemporáneo.

Hay que advertir que en este artículo no pretendemos evaluar las distintas políticas del área de transporte como tal. Lo que buscamos es comprender si estas políticas públicas forman parte de un proceso de concertación³, planificación y elaboración compartido con el resto de las políticas del Estado. Al mismo tiempo se intenta explicar cómo las políticas públicas en el área de transporte urbano han implicado, en lo que a la obligación de Estado se refiere, una continuidad de prácticas aplicadas por los distintos gobiernos de la etapa democrática.

Otra observación se refiere al tratamiento teórico y metodológico del problema: para el desarrollo de la primera idea se utilizó un enfoque principalmente histórico además se incorporaron elementos conceptuales propios de la ciencia política a fin de explicar y analizar el comportamiento

del Estado venezolano en la elaboración, implantación y seguimiento de las políticas públicas en el país.

En la segunda parte, el acercamiento es desde la problemática del transporte urbano, en este sentido, el énfasis está en averiguar cómo se planifican y utilizan los recursos estatales a la hora de elaborar-implementar pero sobre todo mantener la continuidad de las políticas estatales en esa materia.

Una última aclaratoria, que vale la pena resaltar, es que para la elaboración de este artículo se utilizaron los datos y análisis desarrollados en el trabajo de ascenso titulado *Análisis y Evaluación del Programa Nacional de Transporte Urbano en Venezuela (1991-2000)* de Rosa Virginia Ocaña, autora del ensayo.

La evolución del Estado en Venezuela en relación a la elaboración de políticas públicas

En Venezuela durante los últimos veinticinco años, sobretodo, después del “viernes negro⁴” de 1983 y de los sucesos que se conocen como el “Sacudón o Caracazo⁵” en 1989, se ha discutido mucho sobre la necesidad de transformar el Estado; puesto que éste ha manifestado poca capacidad institucional para manejar el sistema político en momentos de crisis económica; puesto que el modelo rentista, populista y clientelar adoptado a partir de 1959, es vulnerable cuando no tiene capacidad fiscal para satisfacer las demandas, a través de los subsidios y el gasto público.

Además, las distintas resoluciones gubernamentales, que se tomaron para enfrentar las dificultades financieras y comerciales, fueron percibidas por la masa votante como ineficiencia o desvío de los dineros del Estado por la corrupción, así se perdió la credibilidad en el gobierno, en los partidos políticos, en las instituciones del Estado (Báez 1981, Welsch 1992, Romero 1994, Bisbal 1997) y finalmente en el propio sistema político democrático. En efecto, fue a partir de la aplicación de las medidas de ajuste estructural de la economía durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1992) cuando se adoptó como ideología, doctrinas basada en las virtudes del mercado y la propiedad privada, que se manifestaron “como en el resto de los países latinoamericanos” en mayores desigualdades, decrecimiento económico y problemas sociales y culturales (Przeworski 1995).

[En Venezuela] Aparte de la devaluación de la moneda, fueron pocos los intentos de definir políticas coherentes en respuesta a la crisis, y la mayor parte de la década de los ochenta transcurrió con gobiernos sin rumbo cuya ineficacia y corrupción no sólo impidió definir políticas ante una crisis económica que se profundizaba, sino que además contribuyeron a corroer la legitimidad del sistema político democrático que se había instaurado en el país en el año 1958 (Lander 1993, 10).

Como se desprende de la cita anterior, la grave problemática económica y político-institucional se profundizó, puesto que puso en evidencia por un lado, el incremento de las desigualdades, mayor desempleo y pérdida del poder adquisitivo; y por el otro, la ineficiencia e ineficacia del Estado para resolver los problemas y la falta de voluntad política de los partidos y dirigencia para conducir el cambio.

De hecho, algunas de las pocas medidas que se tomaron para hacer frente a la grave crisis político-institucional por la que se atravesaba favorecieron la descentralización política, iniciada en los años ochenta por decreto presidencial con la creación de la Comisión de Reforma del Estado (COPRE), con la aprobación el 1989 de las Leyes Orgánicas de Descentralización, Electoral y del Régimen Municipal.

No obstante, estos esfuerzos, las dificultades económicas habían generado una pérdida de confianza en el sistema político por parte de la población, que cuestionó el rol de los partidos e instituciones políticas, y percibió que el fracaso de la democracia estaba en la ineficiencia para distribuir la riqueza y en la corrupción.

En efecto, en 1992 en medio de una crisis político institucional sin precedentes, se producen dos intentos de golpe de Estado por parte de algunos miembros de las Fuerzas Armadas, que pretendieron a través de la instauración de un gobierno de facto, hacerse del poder para superar los problemas que atravesaba el país.

Los argumentos que ambos grupos golpistas manejaron, fueron: la pérdida de credibilidad del sistema de partidos, malestar social por causa de las medidas adoptadas durante el período 1989-1992, tales como el aumento del pasaje, incremento en los precios de los productos alimenticios y servicios básicos, la corrupción tanto en el sector público como en el privado, la injusticia, la inseguridad, la pérdida de poder adquisitivo de

las clases medias que repercutió en la baja de los niveles de vida⁶; factores que han trascendido a las Fuerzas Armadas y las habían fracturado.

De esta forma, habían surgido grupos ideológicos dentro del sector castrense que se aliaron a civiles, para plantearse una salida por la vía del “cuartelazo”, utilizando métodos que se creían superados como forma de hacer política en Venezuela.

Como todos recuerdan, los principales líderes militares de las insurrecciones fueron juzgados y condenados. Posteriormente, varios de los participantes del movimiento militar fueron indultados durante el segundo gobierno del doctor Rafael Caldera (1993-1998). Algunos de los cuales incursionaron en la política conformando un nuevo liderazgo, que en un principio (1992-1997) concordaba con la percepción de los ciudadanos de que la corrupción y la ineficiencia gubernamental eran las causas de la crisis.

No obstante, en 1997 durante la campaña electoral, sus líderes sostuvieron que la crisis político institucional era una consecuencia del origen del sistema democrático en Venezuela y plantearon refundar la República mediante una Asamblea Nacional Constituyente, lo cual significaba cambiar radicalmente el modelo político-económico originado en el Pacto de Punto Fijo. Sin embargo, para la mayoría de la sociedad venezolana que votó por el cambio que ofrecía el nuevo grupo, las expectativas de transformación seguían asociadas a la eficiencia del modelo distributivo de riqueza (Kéller, 1992 y Consultores 21, marzo 1999).

Finalmente, en las elecciones de 1998 resultó triunfador Hugo Chávez Frías, una vez en el poder cumplió con el llamado a la Asamblea Nacional Constituyente y posteriormente se produjo lo que conocemos, los venezolanos, como “el proceso de relegitimación de los poderes” una vez sancionada la nueva Constitución.

A pesar de las promesas de cambio ofrecidas, la aprobación de la nueva Carta Magna y los intentos de reforma gubernamentales. Estos no han logrado ofrecer una atención, al público en general, que se traduzca en una mayor eficiencia y efectividad de las labores que debe prestar la administración gubernamental el beneficio de la mayoría de la población.

Las políticas públicas en transporte urbano de 1991-2000

El transporte urbano⁷, considerado como servicio e infraestructura, es objeto de políticas públicas, por lo que el Estado le asigna importantes sumas de dinero de forma directa e indirecta. Revisar las implicaciones que han tenido esas inversiones y gastos sobre el sistema de transporte urbano, se vislumbra pertinente y necesario. Un elemento importante dentro del transporte urbano es la forma en la cual se ha desarrollado, estrechamente vinculada a la manera en que las ciudades crecen y los cambios en ellas se suceden.

Las ciudades venezolanas presentan, en general, una situación de crecimiento sin control y sin responder a ningún tipo de planificación. Un buen ejemplo es Caracas, en la cual se estima que el 50% de la población habita en zonas de crecimiento no controlado (70% en el caso del Municipio Libertador), donde existen sistemas "informales" de transporte colectivo, una vialidad no jerarquizada y en muy mal estado, y poca intervención de las autoridades.

De manera general, es posible señalar que el transporte urbano en las ciudades venezolanas se caracteriza por presentar sus tres subsistemas (infraestructura, transporte público y circulación) desarticulados. Aunado a la carencia de planificación urbana o la "planificación" posterior al crecimiento urbano que ocurre de forma desordenada y sin obedecer a criterios armónicos de desarrollo, que conlleven a relaciones equilibradas entre los diferentes espacios. En este sentido, se puede hablar de una ausencia de integración entre el uso del suelo y la planificación del transporte⁸.

En este orden de ideas, es importante recordar que el transporte de personas asegura principalmente la movilización de los trabajadores desde su lugar de residencia a los sitios de empleo, lo cual es masivo y condiciona gran parte de la actividad y la economía urbana. De esta manera, el transporte no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para mejorar las condiciones de vida en la ciudad. Así, el objetivo de una política de transporte no sería simplemente movilizar a los usuarios, sino aumentar, de manera global, el bienestar de los habitantes y la productividad urbana.

Sin embargo, y a pesar de su importancia, no fue sino hasta 1989 cuando por primera vez, en Venezuela, se diseñó e implantó una política expresa de transporte público (en general) por parte del gobierno central y en 1991 cuando ésta se tradujo en una política de transporte urbano (específicamente) por parte del gobierno central; no sin antes acometer acciones diversas y diferentes, como la subvención para la operación de empresas privadas de transporte público, el establecimiento de empresas públicas que sirvieran de “modelo” para las privadas, el subsidio a la compra de vehículos de transporte colectivo o piezas de repuestos, entre otras. La primera se llamó Política Integral de Transporte y la segunda, Política Integral de Transporte Urbano.

Paralelamente, los gobiernos locales asumieron su competencia en transporte urbano con mayor o menor intensidad, en función de los recursos existentes, de la claridad de las autoridades en ejercicio y de la calidad de las relaciones (coordinaciones o concurrencias de competencias en las diferentes áreas) con el gobierno central, de las demandas de los operadores o del nivel de reclamo de los usuarios.

Anteriormente, las medidas de política que afectaban el transporte urbano provenían de políticas públicas en materia de empleo, de energía, de industria y de redistribución de los ingresos petroleros.

Tanto la política integral de transporte como la primera política nacional de transporte urbano fueron diseñadas durante el segundo mandato presidencial de Carlos Andrés Pérez (1989–1993). Este gobierno fue conocido por el establecimiento de una política neoliberal, que no sólo abarcó el ámbito económico, sino también el organizacional y el de los servicios urbanos. Durante ese gobierno fueron designados varios ministros conocidos por su formación y experiencia en el mundo de la gerencia privada.

El Ministerio de Transporte y Comunicaciones fue uno de ellos, con los nombramientos de Roberto Smith y Fernando Martínez Mottola. El primero, matemático y el segundo ingeniero (quien formó parte del grupo que participó en la privatización de la empresa de teléfonos –CANTV), con postgrados en gerencia. Durante la administración de Smith, se diseñaron ambas políticas, así como también se desarrolló el llamado “algoritmo” del transporte, metodología para calcular costos de operación del servicio. Durante la administración de Martínez Mottola se creó el Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR) en 1991⁹.

La Política Integral fue diseñada por el Consejo Venezolano de Transporte en 1989, como respuesta al creciente deterioro del servicio público. Los lineamientos planteados tenían como fin

...garantizarle al país un sistema de transporte urbano e interurbano eficiente, de buena calidad, en crecimiento y diversificación continua, y a un costo que genere los mayores beneficios a los usuarios y a los operadores (MTC, 1990).

La Política Integral de Transporte Público tuvo su base sobre cuatro planes dirigidos a cada uno de los factores que determinan la operabilidad y viabilidad de los sistemas de transporte: sistema dinámico de tarifas, plan de subsidio social al transporte, plan de reducción de costos operativos y reforma institucional del transporte.

Esta política integral se enmarcó dentro de los lineamientos generales del VIII Plan de la Nación, partiendo del principio que:

devuelve la eficiencia y competitividad a un sector tradicionalmente rentable pero largamente intervenido, protege a los grupos mas desasistidos a través de una asistencia directa a cada usuario y abre al público los beneficios de un servicio que crecerá y se diversificará, tanto en capacidad como en calidad y seguridad (MTC, 1990).

Recordemos, a pesar de que esta política perseguía “reorientar el transporte público hacia su recuperación definitiva y modernización permanente” (MTC, 1990), sólo fue parcialmente implementada y de manera exclusiva en el transporte interurbano. Además se circunscribió a la aplicación de tarifas diferenciales, según la calidad del servicio (para la cual existía una demanda latente) y la modificación de la política arancelaria para la importación de autobuses (la cual fue fácil de aplicar dada la inexistencia de empresas productoras de autobuses para servicio interurbano en el país). En este sentido, el transporte urbano no llegó a ser objeto de esta política, aunque formó parte de lo enunciado en los documentos y discursos originales. Con relación al transporte interurbano tampoco se tomaron acciones públicas en materia de subsidio social, reducción de costos operativos o reforma institucional.

Vale la pena acotar que la política nacional de transporte urbano fue presentada mediante un documento emanado del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en 1991, atendiendo al “deterioro acumulado de los sistemas de transporte urbano, y conciente del nuevo papel que le corresponde asumir en el sector dentro del proceso de descentralización administrativa” (MTC, 1991). En este documento se plantea, entre otras cosas, que:

este conjunto de políticas coherentes integrales, estables y definitivas sentará las bases para el mejoramiento gradual y permanente del transporte urbano, no solamente de los servicios que requiere con urgencia el país, sino también de la operación de la infraestructura vial en general (MTC, 1991).

En general, la política nacional de transporte urbano proponía cuatro grandes lineamientos: municipalización de transporte urbano, asistencia financiera del Estado, creación de infraestructura de apoyo y modernización gerencial del transporte.

Es así como el primer lineamiento partía del principio de que el transporte urbano responde a las realidades específicas de cada ciudad, por lo que al colocar las decisiones en los actores locales, se puede mejorar sustancialmente la calidad del servicio prestado. En este sentido, los municipios debían asumir en forma inmediata, permanente y prioritaria su obligación indelegable de garantizar a la colectividad “según lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989” un transporte decente. Igualmente, debía crear una estructura organizativa definida técnicamente y dotada de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el ejercicio de sus competencias, promoviendo operadores adecuados a los requerimientos y coordinación modal (MTC, 1991).

El segundo lineamiento, de asistencia financiera del Estado, se basaba en la premisa que todos los sistemas de transporte urbano que funcionaban satisfactoriamente poseían fuentes de financiamiento tanto contributivas (tarifas de transporte público, peajes urbanos) como fiscales (impuestos a la gasolina, impuestos a los empleadores, porcentajes de impuestos municipales y/o nacionales), ya que las tarifas de transporte público están relacionadas con los costos de operación y con criterios de equilibrio financiero de los operadores. En él se planteaba que el Estado debía

instrumentar políticas de financiamiento integral y dinámico, capaces de generar soluciones técnicas y operativas económicamente viables.

Asimismo, la creación de infraestructura de apoyo al transporte urbano, tercero de los lineamientos, se basaba en la necesidad de complementar los vehículos modernos con vialidad bien operada. Planteaban, a corto plazo, el respaldo del gobierno nacional a las alcaldías para que ejecutaran mejoras físicas para el tránsito y la infraestructura de apoyo, con especial énfasis en la prioridad del transporte público. A largo plazo, se promovería el desarrollo de estudios y proyectos con miras a aumentar la eficiencia en la administración vial y la capacidad de transporte masivo, además de mejorar la estructura de las redes viales urbanas.

Por último, la modernización institucional partía de la necesidad de crear organizaciones sólidas de transporte urbano, que permitieran superar la anarquía del servicio, la organización individual y las operadoras públicas ineficientes. En este sentido, correspondería a los municipios definir:

el papel que deben prestar los servicios de transporte público en cada ciudad del país, en base a consideraciones técnicas, de complementariedad, eficiencia y eficacia en el nivel de servicio, las demandas y la economía, dentro del contexto de las condiciones peculiares de cada área urbana en particular, para lo cual formularán planes y proyectos que gradualmente mejoren las condiciones actuales y tiendan a la creación de sistemas locales de transporte urbano integrados (MTC, 1991).

Mientras tanto, el Estado propiciaría y estimularía:

la conformación de entes operadores privados o mixtos, que obedecerían a criterios modernos de administración y altos niveles de servicio, atendiendo a criterios sociales, de competitividad, de apertura de mercados, descentralización administrativa y crecimiento económico (MTC, 1991).

Entonces, los objetivos de la política nacional de transporte urbano serían: eficiencia económica, cobertura de costos, justicia social, conveniencia administrativa y coordinación modal.

En este contexto, el programa estaría "inscrito en el proceso de descentralización administrativa y en el pleno reconocimiento de las competencias

municipales en lo que se refiere el transporte y tránsito urbano”... mediante... “la asistencia técnica y financiera del FONTUR”... a los órganos locales (MTC, 1991).

Por su parte, el Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU) comprendía tres subprogramas: fortalecimiento institucional, mejoras físicas a la infraestructura y renovación de flota de transporte público.

El objetivo del primero de los subprogramas sería el siguiente:

[El] fortalecimiento de los órganos locales gubernamentales y no gubernamentales responsables del transporte urbano, especialmente mediante la asistencia técnica, capacitación y equipamiento de las oficinas municipales de transporte y tránsito y los comandos municipales de vigilancia de tránsito. Incluye también la elaboración de estudios de política y de planificación del transporte público, operación, administración del tránsito, factibilidad e ingeniería de soluciones al transporte y al tránsito urbanos (MTC, 1991).

Así, el fortalecimiento institucional se planteó en relación directa con los lineamientos de municipalización del transporte y de modernización gerencial, con la premisa que los municipios serían los principales responsables del transporte urbano, y con la convicción que se debía crear una estructura organizativa definida técnicamente y dotada de recursos humanos, materiales y financieros para el ejercicio de sus competencias, promoviendo operadores adecuados a los requerimientos y coordinación modal.

Por su parte, el área correspondiente a las mejoras físicas a la infraestructura se ocuparía del financiamiento de

acciones en las municipalidades para mejoras al tránsito y la circulación... Incluye obras de semaforización, control de estacionamientos, cambios en la circulación vial, demarcación, señalamiento, construcción de paradas de transporte público, terminales, refugios y bahías para autobuses, aceras, pasarelas, zonas y calles peatonales, mejoras a la geometría vial, ensanche de vías, canalización de cruces, repavimentación y construcción de tramos limitados de nueva vialidad, con prioridad en aquellas vías más utilizadas por el transporte público (MTC, 1991).

En tal sentido, este subprograma se concatena con el lineamiento de creación de infraestructura de apoyo y, de cierta manera, con la modernización del transporte, ya que al invertir recursos en mejorar la infraestructura de transporte, a través de la modernización a la infraestructura, se estaría respondiendo a lo planteado en la PNTU, referido a la «creación de infraestructura de apoyo» así como a la «modernización».

Por último, la renovación de flota contemplaba otorgar financiamiento a transportistas para la adquisición nuevos vehículos de transporte colectivo, así como la repotenciación de aquellos que se encontraban en servicio, los cuales serían “cancelados por los beneficiarios con años de servicio según el plazo del crédito” (MTC, 1991). De esta forma, este subprograma atendería al lineamiento de Asistencia financiera del Estado y apoyaría además, la modernización del transporte.

Cada uno de estos subprogramas fue implantado a través de diversas acciones durante el período de estudio. Es así como, el fortalecimiento institucional implicó el desarrollo de cursos de capacitación para conductores y técnicos del transporte, la realización de seminarios, asistencia técnica a oficinas municipales de transporte, apoyo para la adquisición de mobiliario y equipos de oficinas (computadoras, impresoras, fax, fotocopadoras, etc.), y la ejecución de estudios y proyectos de transporte y tránsito. Estas acciones se concibieron como elementos que permitían crear plataforma de soporte a la municipalización y ayuda para el logro de la modernización gerencial.

Con relación a las mejoras a la infraestructura, básicamente, implicó la contratación de proyectos de ingeniería de detalle, y la realización de obras (mantenimiento vial, demarcación, señalización, construcción de paradas, implantación de semáforos, construcción de pequeños terminales, etc.), incluyendo la inspección. Estas intervenciones creaban o mejoraban la infraestructura de transporte público.

El programa de renovación de flota se circunscribió a la adquisición de vehículos autobuses, minibuses y rústicos.

Finalmente, en el documento que recoge la política se planteó de forma expresa que se privilegiarían los autobuses (por sus virtudes como medio de transporte colectivo, comparado con el minibus) y los rústicos (por servir las zonas donde vive la población menos favorecida económicamente). Este anunciado, no viene sino a reforzar la práctica, que históricamente

se ha asumido en Venezuela, de financiar (léase subsidiar) la adquisición de vehículos de transporte público para evitar o frenar los aumentos de las tarifas. Asimismo, se reitera que la modernización del transporte involucra necesariamente la compra de vehículos nuevos.

Además de las premisas explicadas anteriormente, dentro de las acciones en pro de la modernización del servicio, se manejó la tesis de apoyar la creación y desarrollo de empresas de transporte bajo la figura legal de derecho privado de compañías anónimas. En este sentido, se dio por hecho que al obligar a los transportistas a presentar entre los recaudos para obtener créditos para la adquisición de vehículos nuevos (bajo el subprograma de renovación de flota) la documentación de una compañía anónima, se modificaría no sólo la razón social de la operadora, sino también su forma de funcionamiento, trayendo como consecuencia la sustitución de las asociaciones civiles y cooperativas por dichas compañías y la modernización.

En este orden de ideas y como respuesta a los lineamientos planteados, se creó la Fundación Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR) como organismo adscrito al Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Entre los motivos de su creación destacan los problemas de capacidad vial, deficiencias institucionales y legales, limitada disponibilidad financiera, débil integración entre planificación del transporte y uso de la tierra y deficientes servicios de transporte colectivo.

Efectivamente, el FONTUR puso en marcha los subprogramas de fortalecimiento institucional (FI), de mejoras físicas a la infraestructura (MI) y de renovación de flota de transporte público (RF), a través de los cuales se emprendieron una serie de acciones.

En el caso de fortalecimiento institucional, se emprendió la capacitación (de transportistas y técnicos de alcaldías y de FONTUR), la realización de seminarios, la dotación de oficinas locales de transporte, contratación de estudios y proyectos y la asistencia técnica (asesoría de consultores nacionales e internacionales para las oficinas locales de transporte y del propio organismo patrocinante).

Las acciones más importantes en materia de infraestructura, se refieren a la ejecución de obras o servicios en los municipios beneficiados y la inspección de éstos (construcción de paradas de transporte público, señalización de la vialidad, instalación de semáforos, bacheo de vías,

demarcación de las vías, construcción de terminales, construcción de ciclo vías, etc.).

Las actividades relacionadas con la flota se concentraron en la adquisición de vehículos nuevos de tipo rústicos, minibuses y autobuses urbanos. Sin embargo, también implicó la renovación de autobuses de transporte urbano propiedad de la Compañía Anónima Metro de Caracas (metro buses).

Para llevar a cabo estas funciones, FONTUR contó con aportes anuales del Ejecutivo Nacional (fuente más importante) y con financiamiento externo de la banca multilateral "Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF)", además de recursos provenientes de convenios de cooperación internacional.

Con relación a la fuente de los recursos externos, nos parece pertinente aclarar que además de representar un monto minoritario de los presupuestos anuales de FONTUR, se han utilizado exclusivamente para los subprogramas de fortalecimiento institucional y mejoras a la infraestructura, puesto que son los subprogramas que cumplían con los lineamientos y política de los organismos multilaterales¹⁰.

Asimismo, conviene señalar que estos organismos consideran que servicio de transporte público en las ciudades venezolanas presenta una situación adecuada en términos de calidad y precio, y que cualquier intervención en flota traería efectos perversos. Por lo tanto, el subprograma de flota ha funcionado exclusivamente con recursos internos.

Llegado a este punto, es necesario señalar que los tres subprogramas que conforman el Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU) funcionaron bajo fuentes de financiamiento y reglas de "organización" diferentes. Recordemos, que para hacer uso de los recursos provenientes de la banca multilateral es indispensable cumplir con una serie de etapas establecidas por esos organismos, así como con formatos de presentación de documentos, y proyectos, etc.

Reconocemos, a pesar de las críticas que se le formulan a la implementación del PNTU, como uno de los beneficios más importantes el número de personas que se han formado en el área, el apoyo a la adquisición de mobiliario para las oficinas locales de transporte urbano, la ampliación de la flota, el incremento en el nivel de servicio del transporte público urbano (vía el ingreso de vehículos nuevos), las mejoras en la red vial urbana, las

inversiones en estudios y el apoyo a la creación de policías viales, entre otras.

Finalmente, consideramos que el Programa Nacional de Transporte Urbano presenta resultados negativos, los cuales se encuentran ejemplificados en un crecimiento visible en la burocracia a nivel del Estado central, que colide directamente con el principio de descentralización que estaba pensado apoyar. Por otra parte, el aumento de la flota de transporte público se ha traducido en saturación de ciertas rutas urbanas y desorden en las ciudades, con los costos sociales asociados.

Una novedosa forma de hacer políticas públicas en transporte o más de lo anterior

Uno de los primeros señalamientos es que las políticas públicas en el área de transporte urbano en Venezuela han estado y siguen estando en concordancia con la situación económica y política del país.

No obstante, a partir del período 1991-2000 debemos reconocer una novedad en el diseño de la política nacional de transporte urbano, como una política expresa del área, a diferencia de las acciones emprendidas por gobiernos anteriores con relación a las políticas públicas; las cuales eran consecuencia de políticas económicas, sociales, de energía, entre otras .

Aunque la política de transporte urbano se materializó, en el Programa Nacional de Transporte Urbano, una de sus debilidades consistió en que fue diseñada desde el gobierno central (al igual que otras políticas públicas), exclusivamente por técnicos adscritos a dicha administración, sin considerar los actores involucrados en el proceso (autoridades locales, usuarios y operadores) y, con un desconocimiento del problema real del transporte urbano en las principales ciudades del país¹¹.

En general, el Estado venezolano asumió integralmente los lineamientos, reglas y procedimientos exigidos por los organismos de la banca multi-lateral. Esto repercutió directamente en la política de transporte urbano, dado que para su diseño e implementación no se consideraron las particularidades del país y de cada ciudad con sus características propias en el sistema de transporte.

En efecto, a pesar de que la política se diseñó como una política expresa del área de transporte, fueron pocas las novedades que se introdujeron en el diseño, conducción y seguimiento de la política de transporte urbano (1991-2000). Esta se expresó en la abundante utilización de los recursos del Estado; tal como se venía realizando durante el período de bonanza petrolera, sin realizar ningún tipo de evaluación de sus resultados.

De esta manera se continuó con la misma lógica gubernamental que se expresa en patrones similares a los utilizados por administraciones anteriores¹². Sin incorporar ningún tipo de correctivos y sin realizar capitalización de las experiencias.

El sentido de los correctivos se refiere a las acciones encaminadas a incorporar cambios en acciones subsiguientes tomando en consideración los resultados de aplicaciones anteriores, previa evaluación. En tanto que la capitalización de las experiencias incluye las acciones de corrección incorporando los aprendizajes obtenidos en lugares, áreas y ámbitos diferenciados de otras políticas públicas estatales y locales.

Conclusiones

Durante el período 1991-2000, el comportamiento del Estado con respecto al transporte respondió a prácticas anteriores, a pesar de que por primera vez se diseñó una política expresa de transporte urbano, la cual anunciaba novedades e innovaciones en el área.

En efecto, el diseño de la política se realizó desde el gobierno central, entre técnicos de ese nivel de gobierno, sin conocer el problema real de transporte urbano de las principales ciudades, sin considerar las percepciones de los actores del sistema, asumiendo las exigencias y procedimientos de los organismos de la banca multilateral y, finalmente, sin evaluar los resultados, aplicar correctivos y capitalizar la experiencia.

En este sentido, es necesario recordar que el proceso de elaboración de políticas es tanto técnico como político. Más aún, el hecho de que un problema público pase a ser atendido por la sociedad o por los entes gubernamentales en un momento dado, es una acción política, entonces no puede responder a una lógica diferente de la que predomina en las

instituciones gubernamentales (en cualquiera de sus instancias) y no responde a las necesidades de la sociedad y de aquellos involucrados en la prestación del servicio.

En consecuencia, la implantación de la política no presentó los resultados esperados, y el problema de transporte urbano en las ciudades venezolanas se mantiene. A pesar de que se contó con importantes recursos financieros, los objetivos para la cual fue concebida no se cumplieron, es decir: eficiencia económica, cobertura de costos, justicia social, conveniencia administrativa y coordinación modal.

Asimismo, las medidas contempladas no fueron las apropiadas para atender los verdaderos problemas de transporte existentes en las ciudades. Hubo contradicciones entre las acciones propuestas y los principios de descentralización y municipalización establecidos en los lineamientos de la política, por lo que las acciones planteadas resultaron inadecuadas y no solucionaron los problemas de transporte urbano.

Como se sabe, en Venezuela, durante los noventa se instauró una política económica neoliberal, al igual que otros países latinoamericanos, que aunque ayudó a “controlar” la hiperinflación, produjo efectos negativos a nivel social, al incrementar la pobreza y el desempleo a nivel nacional, al aumentar la dependencia tecnológica y financiera del exterior, y al disminuir el crecimiento económico interno.

En este contexto, se elaboró el Programa Nacional de Transporte Urbano que a pesar de formar parte de una política liberal, respondió a la lógica y a procedimientos del Estado interventor. Sus resultados prácticos, en este sentido, no son incoherentes con el desarrollo del Estado en Venezuela, puesto que, hubo avances y retrocesos en la aplicación del programa liberal en el país. Aunado a la persistencia de rasgos y prácticas de gobiernos anteriores que se caracterizaban por ser paternalistas y populistas y, por lo tanto, con una fuerte tendencia al intervencionismo.

Recordemos que durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1992) se implantaron una serie de políticas conocidas como el “paquete” que reflejaban las medidas contempladas en el Consenso de Washington. Estas medidas implicaban el desmontaje del estado interventor y su transformación por uno que respondiera a la lógica liberal; es decir, se debía disminuir el tamaño de la burocracia estatal y por lo

tanto del aparato Estado y también acometer una serie de privatizaciones sobretodo de las industrias básicas y del sector de los servicios.

No obstante, se produjo un aumento de los precios de la gasolina que repercutieron en el aumento de las tarifas del transporte urbano, como consecuencia, se produjeron una serie de protestas populares en las principales ciudades del país. Estos hechos, relacionados con la problemática del transporte urbano, tuvieron como consecuencia la creación del Consejo Venezolano del Transporte y el posterior diseño de una política expresa de transporte urbano; política de corte populista, que implicó la implementación de subsidios y la intervención del Estado lo que perpetuó el modelo que se pretendía superar.

Notas

- 1 Por políticas públicas entendemos un conjunto de acciones que toma alguna instancia gubernamental (local, regional o nacional) dirigidas a la resolución de situaciones que son percibidas como poco satisfactorias por la comunidad o por el ente que toma la medida, así como a mantener la calidad de vida de la población. El campo de acción de las políticas públicas comprende todos aquellos sectores de la vida local, regional o nacional que pertenecen al ámbito de lo público y que pueden ser influenciados a través de la acción gubernamental, es decir: salud, educación, cultura, economía, transporte, vialidad, finanzas, relaciones internacionales, etc. Estas acciones tienen como referencia el marco legal existente y contemplan varios aspectos que pudieran no ser explícitos como los técnicos, políticos y de asignación de recursos, entre otros.
- 2 Como en todos los sistemas de transporte urbano, en Venezuela se presentan distintos actores: los usuarios, los operadores y las autoridades. Los usuarios, conforman la demanda; los operadores, representan la oferta y, las autoridades de tutela, son las encargadas de la definición de políticas, planificación, gestión y ejecución de la política así como del control y fiscalización del servicio. Cada uno de los actores del sistema de transporte urbano juega un papel determinante e interactúa en el funcionamiento del sistema. Los intereses de cada uno son a veces contradictorios y es necesario lograr un cierto equilibrio

entre ellos para el mejor funcionamiento del sistema de transporte urbano. A pesar de la importancia de cada unos de estos actores, en este ensayo, haremos referencia únicamente a las autoridades de tutela.

- 3 Por concertación entendemos la identificación y agregación de las demandas ciudadanas, de los actores políticos y la incorporación de planes de las distintas instancias de la administración pública.
- 4 Se conoce como “viernes negro” el 18 de febrero de 1983, porque hasta ese día se cotizó el dólar a 4,30 bolívares. En esos días, se estableció un tipo de cambio preferencial que sólo protegía ciertos sectores y el Banco Central pasó a controlar la venta y compra de divisas. Con este decreto se trató de manejar la crisis económica que se produjo como consecuencia de dos factores fundamentales: vencimiento de los lapsos para el pago de la deuda externa y la crisis de los precios del petróleo. De esta forma, la bonanza fiscal que financiaba el modelo político-social y neutralizaba los conflictos comenzaba a declinar y con el tiempo esta crisis se profundizaría.
- 5 Los días 27 y 28 de febrero de 1989 estallaron en las principales ciudades de Venezuela una serie de protestas populares, a raíz del alza de los pasajes en el transporte colectivo, hubo saqueos y destrozos en distintas zonas comerciales. Estos hechos provocaron una situación de anomia y anarquía, pues la violencia se convirtió en el mecanismo de expresión popular, lo cual ameritó la suspensión de las garantías constitucionales y la militarización del país. Hubo gran cantidad de muertos, heridos y desaparecidos que fueron enterrados en fosas comunes y hasta la fecha no se conoce el número exacta de las cifras. Para una visión completa de estos sucesos recomendamos ver: García, 1991, 51-59.
- 6 La forma de enfrentar y superar la mayoría de estos problemas, en un sistema democrático, es precisamente por medio de la elaboración, planificación y ejecución de políticas públicas efectivas y eficientes por parte de las distintas instancias de poder.
- 7 Se entiende por sistema de transporte urbano la conjunción de tres grandes subsistemas: transporte público, tránsito e infraestructura (vial y de transporte), pertenecientes a cualquier ámbito urbano. El transporte público comprende la prestación del servicio, la infraestructura (vías), equipos complementarios (vehículos, torniquetes), organizaciones operadoras (empresas, asociaciones civiles, cooperativas), autoridades de tutela (Ministerios, Alcaldías), usuarios

(organizados o no) y las relaciones entre ellos y el marco legal. El tránsito involucra la operación del tránsito urbano y las vías, los sentidos de circulación, los equipos (semáforos), el cuerpo de vigilancia y las leyes vigentes. Lo vial se refiere a la construcción y mantenimiento de la infraestructura de transporte, es decir, las vías (pavimento), las paradas de transporte colectivo, la señalización y demarcación.

- 8 Para el lector interesado en la temática de la jerarquización vial recomendamos la lectura de Tobías Arteaga (1980), Arteaga (1982), Marcano (1978), Marcano (1986), Maurel (1987), Post Buckley (2001)), entre otros.
- 9 La Fundación Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR), es una institución pública adscrita originalmente al MTC creada el 5 de septiembre de 1991, mediante Decreto 1.827 de la Presidencia de la República. FONTUR tiene por objeto la promoción, fomento y apoyo de programas y proyectos de transporte urbano, en correspondencia con las estrategias establecidas por el Ejecutivo Nacional, con el fin de contribuir a mejorar los niveles de vida de la población urbana, especialmente de los grupos de bajos recursos económicos.
- 10 El BID y el BM expresan abiertamente en sus diferentes documentos de políticas, su negativa a financiar programas de adquisición de vehículos para transporte público o de implantación de sistemas de transporte público, en países en vías de desarrollo.
- 11 Por desconocimiento del problema nos referimos a lo que Dunn (1994) considera limitaciones en cuanto a la estructuración del problema dado que se toman los síntomas visibles del problema y no se profundiza en una evaluación de los intangibles que aparentemente afectan el transporte urbano en las ciudades, dada la falta de utilización de técnicas adecuadas para recolectar la información y los trabajos de campo que integran la percepción, vivencia y experiencias de los operadores, usuarios y técnicos locales.
- 12 Recordemos, que en Venezuela la implementación de las políticas neoliberales tuvo avances y retrocesos dependiendo del contexto socio-económico y de la cercanía o no, de los procesos electorales. Para ello, baste recordar como después de los sucesos de violentos de 1989 se dejó a un lado las exigencias de los multilaterales y se implementaron políticas de corte populista.

Bibliografía

- AGUILAR, Luis. 1992. *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Edit. Porrúa.
- AQUINO PEREIRA, Willian. 1991. *Tarifas y Subsidios en Venezuela*. Caracas: MTC-BID.
- BAEZ, Mauricio. 1981. *Diagnóstico y tendencias políticas*. Caracas: UTAL, San Antonio de los Altos, Mimeo
- BISBAL, Marcelino y PASQUEALE, Nicomedo. 1992. "Democracia, credibilidad y aspiraciones" Caracas: *Revista SIC*.
- BRASILEIRO, Anísio. 1991. *Devéloppeement Urbain et Transportes Collectifs: Enseignements de Curitiba et Recife*. Paris : Tesis Doctoral, ENPC.
- CEPAL. 1985. *Los Vehículos Por Puestos en el Transporte Urbano de Caracas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION. 1996. *Petit Guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Documentation Française.
- COPPETEC. 1994. *Delegação do Serviço de Transporte Coletivo Urbano: Experiencias Internacionais*. Rio de Janeiro.
- COPPETEC. 1995. *Análise Crítica dos Modelos de Regulamentação e Remuneração nas Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro.
- DERY, David. 1984. *Problem Definition in Policy Analysis*. Kansas: Lawrence, KS: University Press.
- DUNN, William N. 1994. *Public policy analysis. An introduction*. Englewood Cliff, NJ.: Prentice Hall. 2nd edition.
- DURAN, Patrice. 1999. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ-EJA.
- FIGUEROA, Oscar. 1991. *Les Politiques de Transportes en Común dans les villes d'Amérique Latine*. Paris : Tesis Doctoral, Universidad de Paris XII.
- FAXAS, Laura. 2002. "¿El retorno del Estrado? Procesos sociodemográficos, gestión política y transporte urbano en Santo Domingo" en: *FERMENTUM*, N° 34, mayo-agosto , pp 237-270.
- FONTUR. MTC. 1991 a 2001. *Informes de Gestión*. FONTUR, Caracas.
- GARCÍA, María Pilar. 1991. *Ambiente, Estado y Sociedad*. Caracas: Universidad Simón Bolívar-Cendes.
- GONZALEZ, Marino J. 1998. *A policy-oriented framework to evaluate determinants of child health conditions: conceptual foundations and empirical analysis*. Pittsburg: PhD Dissertation. University of Pittsburg IHT. (1997) *Transport in the Urban Environment*. Londres: MMC.

- KESSLER, MC, Lascoumes, P, SETBON, M. 1998. *Evaluation des Politiques Publiques*. Paris: L'Harmattan.
- LANDER, Edgargo. 1993. El ajuste Neoliberal-conservador en Venezuela Caracas, Mimeo.
- LIMA NETO, Oswaldo. 2001. *Implicações da ação política no campo dos transportes urbanos*. UFP, Mimeo.
- LINDBLOM, Charles. 1991. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: MAP.
- MACRAE, Duncan. 1985. *Policy indicators: Links between social science and public debate*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- MARCANO, Esther. 1978. *Autoroutes et Bidonvilles. Logique d'une Politique Urbaine*. Paris: These a l'IUP-Université de Paris XII, Créteil.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES. 1990. *Documento de Política Integral del Transporte*. Caracas: MTC.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES. 1991. *Documento de Política de Transporte Urbano*. Caracas: MTC.
- MONTILLA, Gladys & OCAÑA O, Rosa Virginia. 1995. *Modelos de Remuneração e Regulamentação do Serviço de Transporte Coletivo Urbano nas Cidades Venezuelanas*. São Paulo: Actas del IX ANPET.
- MUNDÓ, Josefina. 2000. *El Sistema de Transporte Colectivo Público Urbano: Un Enfoque Integral de Planificación y Gestión*.
- OCAÑA O., Rosa Virginia. 1993. *Los Subsidios al Transporte Colectivo Urbano en Venezuela*. San José de Costa Rica: VI CLATPU, Junio.
- OCAÑA O., Rosa Virginia, GUILARTE, MA. 1994. "Los problemas de transporte urbano en las principales ciudades de Venezuela". En: *Revista dos Transportes Públicos* ANTP Año 16 2º trimestre.
- OCAÑA O., Rosa Virginia. 1993. *La Réorganisation du Système de Transporte Collectif de Surface à Caracas à partir de la mise en Service du Métro*. Paris: Tesis Doctoral, Universidad de París XII.
- OCAÑA O., Rosa Virginia. 1999. "El NO Transporte". En: Actas del XII Congreso Brasileiro de Transporte y Transito, Recife-Brasil.
- PRZEWORSKI, Adam. 1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1978. *Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Caracas: Imprenta Nacional.

- ROMERO, Aníbal. 1986. *La Miseria del Populismo. Mitos y Realidades de la Democracia en Venezuela*. Caracas: Editorial Centauro.
- ROMERO, Aníbal. 1994. *Decadencia y Crisis de la Democracia. A Dónde va la Democracia Venezolana?* Caracas: Editorial Panapo.
- TORGESON, Douglas. 1986. *Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis*. Policy Sciences. 19: 33-59.
- VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. 1996. *Transporte Urbano, Espaço e equidade, análise das políticas públicas*. Sao Paulo: Editoras Unidas.
- Vasconcellos, Eduardo Alcântara (1999) "O transporte na cidade do século 21". En: Actas del XII Congreso Brasileiro de Transporte y Transito, Recife-Brasil.
- WELSCH, Friedrich. 1992. "Venezuela: transformación en la cultura política". En: *Nueva Sociedad*. Caracas.
- WELSCH, Friedrich. 1995. "Cultura política y resultados electorales". En: *Serie Foro al día*. Caracas: CENDES.
- WHITE, Louise. 1994. *Values, ethics, and standards in policy analysis. Encyclopedia of Policy Studies*. 2nd Edition.
- [http:// www.eclac.cl/](http://www.eclac.cl/)
- <http://www.fontur.gov.ve>
- <http://www.iadb.org>
- <http://www.worldbank.org>