

Formulación de la política de transporte público en la Alcaldía de Maracaibo en los noventa. El papel del Banco Mundial*

Molero González, Estilita Ynés**

Resumen

El objetivo de esta investigación fue analizar el proceso de formulación de la política de transporte público urbano en la Alcaldía de Maracaibo a partir de la década de los noventa. La metodología utilizada consistió en la contrastación de las hipótesis sustentadas teóricamente con la realidad, apoyándose en información documental. Los resultados muestran que: 1) La política de transporte público de los noventa se caracterizó por la evidente relación entre las reformas del Estado y el modelo económico basado en el mercado. 2) El principal sujeto de decisión fue, el Banco Mundial, en el caso del Municipio Maracaibo, en correspondencia con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Consejo Venezolano de Transporte y FONTUR. 3) Los actores a nivel municipal: Comisión Presidencial del Transporte para la ciudad de Maracaibo, Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano de Maracaibo, Instituto de Investigaciones de Sistemas Ambientales de LUZ y la empresa SYSTRA fueron básicamente ejecutores de la política. 4) El proceso formal de formulación de la política de transporte público en Venezuela, se desarrolló a partir de un modelo preestablecido del Banco Mundial para la aprobación de proyectos de inversión en todo el mundo. Se concluye que, a través de la asistencia técnica internacional, se impusieron los criterios del Banco Mundial en el proceso de formulación de la política de transporte en Venezuela, mientras que, los municipios fueron ejecutores de la política en cuya formulación no participaron.

Palabras clave: Política de transporte público, formulación de políticas de transporte, Banco Mundial.

Recibido: 31-05-05. Aceptado: 16-04-07

* Este trabajo es parte de los resultados de la Tesis de Maestría titulada: Política y Administración del Transporte Público en la Alcaldía de Maracaibo (1990-2001) adscrita al Programa "Política y Administración Subnacional", Proyecto "Política y Administración de Transporte Público en la Alcaldía de Maracaibo" del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia (LUZ).

** Socióloga. Magíster Scientiarium en Gerencia Pública. Profesora de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales Mención Gerencia. E-mail: estilitamolero@yahoo.com.

Formulation of public Transportation Policy by the Mayor's Office of Maracaibo in the 1990s. The Role of the World Bank

Abstract

The purpose of this investigation was to analyze the process of formulating urban public transportation policy by the Mayor's Office of Maracaibo in the decade of the 1990s. Methodology used was to contrast the theoretically supported hypotheses with reality, based on documentary information. Results demonstrated that: 1) Public transportation policy in the 90s was characterized by the evident relationship between state reforms and the economic market-based model. 2) The principal decision-making subject was the World Bank; in the case of the Municipality of Maracaibo, in correspondence with the Ministry of Transportation and Communications, the Venezuelan Council for Transportation and FONTUR. 3) Actors on the municipal level were: the Presidential Transportation Commission for the City of Maracaibo, the Municipal Institute for Collective Urban Transportation in Maracaibo, the Research Institute for Environmental Systems at LUZ and the company SYSTRA, who were basically the policy executors. 4) The formal process of formulating a transportation policy in Venezuela was developed based on a model pre-established by the World Bank for investment project approval around the world. Conclusions were that, through international technical aid, World Bank criteria were imposed on the transportation policy formulation process in Venezuela, while the municipalities executed the policy although they did not participate in its formulation.

Key words: Public transportation policy, formulation of transportation policies, World Bank.

1. Introducción

La necesidad de estudiar las políticas públicas nace de la idea del Estado Interventor que se desarrolló a partir de la crisis de 1929. Desde entonces, se puso en evidencia la necesidad de un Estado capaz de intervenir en los asuntos de la vida pública, luego que las tesis y praxis liberales no lograron equilibrar los problemas de la sociedad. De tal manera que se requirió la presencia de un Estado decisor, formulador y ejecutor de políticas públicas en cuanto a los aspectos sociales, económicos y políticos.

A finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, el modelo del Estado Interventor o Estado de Bienestar comenzó a presentar síntomas de debili-

dad, tanto para regular los asuntos de la vida pública, como para dar respuesta al nuevo modelo de acumulación. Se plantearon por ende, las viejas ideas liberales para la regulación de la economía éstas generaron consecuencias en el conjunto de la sociedad y cimentaron las bases del modelo neoliberal que comenzó a tener vigencia en Venezuela a finales de la década de los ochenta. Entre las características más resaltantes del modelo neoliberal se tiene: reducción de la intervención del Estado en la regulación de la economía, desregulación y desreglamentación de los servicios públicos (Thomson, 1998), privatización de las empresas estratégicas de la nación, la economía estaba mediada por el mercado "dejar hacer, dejar pasar" y la descentralización políti-

co-administrativa, que según De Matos (1990) es una estrategia neoliberal de debilitamiento del Estado-Nación para una mayor penetración de la economía de mercado hacia las localidades.

El proyecto de reforma del Estado iniciado en Venezuela a mediados de la década de los ochenta, definió, bajo el modelo económico neoliberal, los lineamientos a seguir por las instancias administrativas del sector público, todo lo cual conllevó a generar cambios en la orientación y ejecución de las políticas públicas.

Con base en los cambios promovidos por el proceso de reforma del Estado se produjeron transformaciones en los lineamientos de política nacional en materia de transporte, de tal modo que las alcaldías y como parte de ellas, la Alcaldía de Maracaibo, se insertaron en estos lineamientos, lo que a su vez produjo transformaciones en las características de la política de transporte en el municipio y en el proceso de formulación. Se trata así de un fenómeno que aún no ha sido estudiado, cuya comprensión es necesaria tanto en términos de requerimientos científicos como prácticos.

El objetivo de esta investigación consistió en analizar el proceso formal de formulación de la política de transporte público urbano en la Alcaldía de Maracaibo a partir de la década de los noventa. Se estudió la política de transporte, desde una perspectiva crítica, en el contexto de la reforma del Estado a inicios de la década de los noventa, porque a partir de

esta fecha se produjeron cambios significativos en la política de transporte público enmarcadas en un proceso de cambio global en el ámbito internacional.

La formulación de la política de transporte fue analizada a partir de la noción de proceso, en el que intervinieron e interactuaron diversos actores con diferentes cuotas de poder y distintos intereses y valores en confrontación. La metodología utilizada consistió en la contrastación de las hipótesis sustentadas teóricamente, con la realidad, apoyándonos en información documental. Las hipótesis fueron las siguientes:

1) El proceso de reforma del Estado iniciado en Venezuela a fines de la década de los ochenta, promovió cambios en la política de transporte público, asimismo, en el proceso de formulación. Estos cambios estuvieron dirigidos a dar respuesta al modelo de desarrollo imperante para cumplir con las exigencias de la economía de mercado promovida por el Estado Venezolano, así como a las demandas de gobernabilidad y profundización de la democracia. El nivel subnacional de la administración pública, en este caso los municipios, en tanto instancias sobre las cuales ha recaído uno de los principales ejes de la reforma del Estado como lo es la descentralización político-territorial, se vio en la necesidad de incorporar tales cambios¹.

2) A partir de 1990 la política de transporte en Venezuela pasó de estar definida por un Estado interventor, carac-

1 Supuesto o hipótesis que se maneja en el Programa de Administración Subnacional del Centro de Estudios de la Empresa de la Universidad del Zulia al cual está adscrito.

terizado por: la generación de empleo a través del transporte, tarifas a bajo costo, y subsidios al transporte; proceso de negociación fundamentado en la racionalidad político electoral y la toma de decisiones centralizada; a un direccionamiento marcado por la presencia de un Estado Neoliberal el cual fundamenta los criterios de formulación de políticas públicas en torno a la racionalidad de la economía de mercado como objetivo político-estratégico. En vista del nuevo modelo de Estado, los principales sujetos de decisión en el proceso de formulación política de transporte de 1990 son los organismos multilaterales en correspondencia con los órganos centrales, de modo que el papel de los municipios en dicho proceso es mínimo y limitado a las directrices impuestas desde el centralismo por las agencias de financiación multilateral.

En esta investigación se expone como se llevó a cabo el proceso formal de formulación de la política de transporte en la Alcaldía de Maracaibo, desde su gestación hasta la negociación y firma de convenios.

2. Acerca de la política de transporte público

Para realizar el estudio del proceso de formulación de la política de transporte público es imprescindible definir lo se entiende por política de transporte público, tanto en el nivel nacional como municipal; el proceso de formulación de la política y las fases que comprende.

En el presente estudio la política de transporte público en Venezuela es concebida como un conjunto de decisiones públicas, tomadas fundamentalmente

por el ejecutivo nacional y sobre la base de los planteamientos de las agencias internacionales de financiación, que resultan en lineamientos de acción institucionalizados a través de programas, proyectos, planes y convenios (Molero, 2005: 17).

En este sentido, el transporte público es objeto de intervención por el Estado a través de la política pública, en tanto contribuye a desplegar el modelo de desarrollo dominante y es de igual modo objeto de intervención en los niveles locales ya que está relacionado con la satisfacción directa de los ciudadanos. El transporte público es, en el municipio, un instrumento al servicio social en cuanto beneficia a la población en su conjunto. Además y debido a su prestación directa al ciudadano, el transporte se convierte en un instrumento político en la medida que a través de la conformación de los sistemas de transporte modernos, los gobernantes y el Estado legitiman sus acciones ante la sociedad, en busca de nuevos apoyos a sus propuestas y/o candidaturas.

Así que tanto el intercambio económico como las necesidades sociales y la legitimidad política son las fuentes que demandan la regulación del transporte a través de la política pública. Por esto, es posible afirmar que el transporte público es industria, es servicio y es un instrumento de legitimidad política, según sea entendido, representará los intereses de determinados sectores económicos, sociales y políticos.

De tal manera que por política de transporte público se entiende el conjunto de decisiones y orientaciones para la acción tomadas por el Estado (en el nivel

nacional y/o municipal) que se plasman en programas, proyectos, normas, reglamentos, u otros marcos legales. Dichas orientaciones persiguen por una parte responder a la problemática social inherente al sector transporte, favorecer significativamente al desarrollo de la economía y legitimar las acciones del Estado.

En consecuencia, en el nivel municipal la política de transporte público permanece inscrita en los lineamientos de la política nacional de transporte, esto está relacionado con los ámbitos de acción de las políticas públicas y a su vez con la distribución de las capacidades políticas y financieras entre los niveles de gobierno. Es decir, las políticas de corte económico, entre ellas las relacionadas al transporte, son diseñadas por los gobiernos centrales, ya que contribuyen al desarrollo económico y como afirman Subirats y Goma (2001:20) "dotan de cierto nivel de regulación pública al modelo de crecimiento", desde esta perspectiva la incidencia de los municipios en la definición de las políticas de transporte es baja.

3. Proceso de formación de la política de transporte público en el municipio

Es necesario aclarar la distinción entre formulación y formación. El término formulación, a veces es utilizado para hacer referencia a la fase inicial del proceso de definición de políticas públicas en la que se definen los objetivos y cursos de acción en relación óptima, otras veces el mismo término hace referencia al proceso de diseño, ejecución y evaluación en su conjunto. Para no caer en confusiones terminológicas, se entiende por forma-

ción, según Álvarez (1992) al proceso comprendido por fases que se hallan en una continua y compleja interconexión, en la que sus problemas y soluciones son constantemente redefinidos.

Según Aguilar (1993:15) cada una de las etapas o fases del proceso posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. Este tipo de propuesta de análisis se concreta en el modelo de fases o etapas. En este sentido la formación de la política de transporte comprende tanto los procesos de diseño o la formulación como la administración y evaluación.

En este trabajo interesa destacar, tanto en el nivel municipal como en el nacional, la formulación de las políticas de transporte, la cual pasa por una serie de etapas o procesos en la que están implicados actores políticos y sociales, grupos de presión, medios de comunicación, sindicatos, transportistas, usuarios, empresas operadoras entre otros. Dichos actores demandan de forma manifiesta o no las necesidades del sector; lo que permite el establecimiento de la agenda de discusión y "...cuenta con una serie de criterios y filtros que harán que una serie de problemas tengan relevancia para los poderes públicos, convirtiéndose de esta forma en objeto de decisión de los mismos, apareciendo el resto al margen de su consideración..." (García, s/f:99).

Una vez que el problema haya entrado en la agenda se producen los procesos de negociación en el que se revelan los intereses en conflicto, los valores y paradigmas. Posterior a dicho proceso se produce la toma de decisiones respecto a

la problemática, estas decisiones a su vez obedecen a diversos criterios o racionalidades dando como resultado la política de transporte en cuestión, se concluye así con la formulación de la política. A partir del siguiente título y bajo la visión de proceso, se explica la formulación de la política de transporte público en Venezuela a partir de la década de los noventa.

4. El proceso de formulación de la política de transporte de los noventa

Para explicar como se llevó a cabo el proceso de formulación de la política, se expone lo relacionado al contexto en el cual surgió la política de transporte público en Venezuela, las demandas de los sectores y el establecimiento de la agenda de discusión. Seguidamente se presenta la gestación del subproyecto de transporte público en el municipio Maracaibo, la cual comprende, según el Banco Mundial, las etapas de: identificación, preparación, evaluación, negociación; asimismo se destaca el papel de los actores en el proceso de formulación de la política de transporte público.

4.1. Contexto en el cual surgió la política de transporte de los noventa. Las demandas del servicio y su acceso la agenda de discusión

A partir del auge petrolero, se produjo en Venezuela un éxodo de los campesinos hacia la ciudad en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Este proceso migratorio se mantuvo y para 1990 Venezuela se hallaba entre los países más urbanizados de América Latina.

Para esta fecha, la concentración de la población venezolana en las áreas urbanas se reflejaba en un 84% (MTC, 1991), no obstante, la población migratoria que es a menudo de bajos ingresos, tendió a ubicarse en zonas periféricas a los centros poblados, esto debido al precio más económico de la vivienda, pero a su vez, el servicio de transporte es menos accesible y/o prestado en pésimas condiciones.

El modelo económico basado en la renta petrolera promovió un sistema de transporte ineficiente en la medida que concedió subsidios generalizados al transporte sin relacionarlos con los costos de operación. Tampoco ejerció control sobre los subsidios entregados, de tal manera que los operadores del servicio invirtieron el dinero en otros rubros y en la mayoría de los casos no llegaron a la población beneficiaria.

Además, el modelo económico fundado en la producción para el consumo interno utilizó el sector transporte como instrumento de la política económica de pleno empleo: "Específicamente se promovió que cada chofer de la modalidad por puesto, fuera propietario de la unidad que manejaba, facilitándose vía subsidio, la adquisición de unidades de mayor tamaño y permitiéndose el cobro de tarifas superiores a la de los autobuses" (FONTUR, 2001: 11).

Esto le permitió al Estado, cumplir con las demandas de empleo de la población, "cuestión que ha constituido una necesidad de la economía de mercado para el consumo interno, lo que a su vez da respuesta a las demandas hechas a la democracia" (Urdaneta *et al.*, 2002:118). De modo que las políticas de transporte en Venezuela en el contexto del Estado

de Bienestar se caracterizaron por anteponer los objetivos de bienestar social sobre objetivos empresariales y la necesidad de incrementar el gasto público para dar respuestas a las demandas de la democracia.

El Estado de Bienestar se orientó hacia la fijación de tarifas relativamente bajas que en la mayoría de los casos no se correspondieron con los costos de operación. Esto se llevó a cabo con el fin de reducir los gastos de movilización de los sectores de más bajos recursos lo que trajo como consecuencia un servicio de tarifa baja y calidad baja, dificultades financieras, pérdida de mercado, desincentivo de una administración eficiente; creación de un ambiente de deshonestidades entre las autoridades fiscalizadoras y las empresas privadas y elevación de los coeficientes de ocupación a niveles que no respetaron, adecuadamente, la dignidad de los propios ciudadanos (Thomson, 1998). Estas políticas reflejaron esencialmente la ideología económica prevaleciente durante el modelo de sustitución de importaciones, donde el Estado era el principal proveedor de bienes públicos.

En el marco de este modelo de desarrollo, se manifiesta para 1989 la crítica situación del sector transporte de viajeros, expresada en: "... pésimas condiciones de eficiencia, eficacia, seguridad, comodidad e higiene, a tarifas muy bajas sin relación con los costos y sin que las partes involucradas –Estado, empresa privada y sector laboral– ejerzan adecuadamente el papel que les corresponde..." (MTC, 1991: 2).

Este escenario se produjo debido a la confluencia de factores como: el acele-

rado proceso de urbanización; el rápido crecimiento de la población urbana; el considerable incremento en la tasa de motorización y como consecuencia el congestionamiento de las principales ciudades del país. Todo ello unido a la ausencia de planificación del sector y a la formulación de políticas de corte populista, tales como: bajos precios de la gasolina; bajas tarifas de transporte que no corresponden con los costos de operación y la utilización del transporte público como alternativa al desempleo (MTC, 1991; Thomson, 1998).

Otras consecuencias se tradujeron en pérdidas cuantiosas por el despilfarro del combustible; pérdida de horas-hombre productivas; incremento del número de accidentes viales; aumento de la contaminación ambiental; deterioro ambiental y de la vialidad; creciente desorden urbano, descenso en la productividad con su consecuente incidencia negativa en la economía y en general la degradación de la calidad de vida de sus habitantes (BIR-F-FONTUR, 1994).

Desde el punto de vista institucional se presenta una limitada capacidad financiera; debilidad institucional normativa, contralora y de gestión (MTC, 1991). Asimismo, la racionalidad político-electoral predominante en los procesos de negociación y la centralización de las decisiones favorecen la cultura del clientelismo, padrinzago, entre otras, fortaleciendo instancias de un aparato central ineficiente.

La situación descrita anteriormente, permite justificar la inclusión del sector en el paquete de reformas previstas que se orienta hacia un cambio en la ideología económica y en la estrategia de desarro-

llo. De esta manera, el gobierno de Venezuela liderado por el Presidente Carlos Andrés Pérez inicia, a finales de la década de los ochenta, un proceso de reforma económica, política y administrativa, que pretende transitar de una economía para el consumo interno a un modelo económico fundado en la exportación. Este modelo económico se expresa en el Plan de la Nación denominado "El Gran Viraje" y a través de éste se pone en marcha un paquete de medidas económicas que incluyó al sector transporte. Dichas medidas están enmarcadas dentro de las reformas macroeconómicas y estructurales que a mediados de los años ochenta, en los países latinoamericanos, enfatizan en la economía de mercado; en la mayor participación del sector privado en la asignación de los recursos escasos de inversión y en la producción orientada hacia las exportaciones.

Este nuevo enfoque también puso en relevancia el papel del sector público en la economía no solamente desde el punto de vista de su eficiencia y desempeño sino también desde el punto de vista de sus interrelaciones con el sector privado. Al respecto, FONTUR (2001: 5) comenta: "El gobierno nacional, con el apoyo de organismos financieros internacionales, acordó liberar la tarifa de los servicios de transporte interurbano y favorecer la inversión privada en actividades en que el Estado intervenía constantemente. En

este contexto se realizaron ajustes en los precios de los combustibles y en los subsidios al servicio de transporte..."; ello evidencia la adscripción de Venezuela a las políticas neoliberales en materia de transporte público.

En consecuencia, el gobierno de Venezuela para 1989 decidió aumentar el precio del combustible, lo que ocasionó el brusco incremento en las tarifas del servicio de transporte y produjo a su vez, que el 27 y 28 de febrero todos los sectores de la sociedad venezolana manifestaran de manera violenta y masiva las demandas de interrupción de las medidas entre las cuales se encontró la restitución del costo de las tarifas del servicio, ya que éstas habían aumentado debido al incremento en el precio del diesel, que según BIRFONTUR (1994) se había duplicado desde diciembre de 1988 hasta febrero de 1989. Este fue el estallido social conocido como el "Caracazo"², que no fue más que la expresión del rechazo al paquete económico decretado por el gobierno de Carlos Andrés Pérez.

En este contexto, la problemática del transporte accedió inmediatamente a la agenda de discusión del gobierno, es decir, no sólo por la crisis inherente al sector en cuestión, sino por la importancia que representó como detonante de grandes manifestaciones sociales y elemento legitimador y/o perturbador del sistema, ya que constituye un servicio de

2 Protesta social violenta iniciada en la ciudad de Guarenas y Caracas el 27 y 28 de febrero de 1989 y se caracterizó por el descenso de los pobladores de los cerros hacia la ciudad, en protesta por el conjunto de medidas económicas aplicadas.

prestación directa a los ciudadanos, relacionado con los aspectos económicos del día a día, por lo tanto afecta su modo y su rutina de vida.

Al respecto el MTC (1991:3) comenta: "La situación existente es tan crítica, por la magnitud de los problemas acumulados, que si no se adoptan las soluciones técnicas requeridas a muy corto plazo, el transporte urbano puede colapsar casi totalmente, con el riesgo siempre latente de que se produzcan reacciones violentas de las comunidades, pidiendo la satisfacción de sus necesidades mínimas de movilización, a tarifas acordes con sus niveles de ingreso". Así es como política de transporte ingresó a la agenda de discusión en un contexto de manifestaciones sociales y en el marco de la puesta en marcha de reformas económicas y políticas estructurales.

4.2. La gestación del subproyecto de transporte en el municipio Maracaibo. Actores de decisión

La elaboración del subproyecto de transporte público en el municipio Maracaibo se explica a partir de las asesorías internacionales del Banco Mundial a Venezuela desde 1990. A través de éstas se realizó el diagnóstico de la situación del transporte en las principales ciudades del país, se produjo el proceso de identificación, preparación, evaluación y negociación del proyecto de inversión en transporte público del Banco Mundial y se ela-

boraron, en el marco de éste, subproyectos de ciudades, en el caso del municipio Maracaibo: el Estudio de Administración del Tránsito en el Área Metropolitana de Maracaibo y el Estudio de Transporte Público para Maracaibo.

En este proceso de gestación intervinieron diversos actores nacionales e internacionales y se crearon instituciones para viabilizar la formulación y administración de la política de transporte en Venezuela y en los municipios. Veamos a continuación las etapas del proceso de gestación de la política de transporte de los noventa y su incidencia en la política de transporte público en el municipio Maracaibo.

4.2.1. Identificación del proyecto y subproyectos de inversión en transporte público

Como parte de un programa global de reforma económica y justificado por la crisis del sector, a principios de 1990, el gobierno de Venezuela inició un estudio sobre las políticas de transporte urbano. Solicitó al Banco Mundial que estudiara las medidas a corto plazo que había diseñado para suavizar el impacto de los ajustes del precio del combustible sobre los usuarios del transporte público y los operadores del sector privado.

Como resultado de esta solicitud el Banco Mundial realizó un Estudio de Inversiones del Sector Público en abril de 1990³, que incluyó al sector transporte. El estudio identificó "...graves atascamientos institucionales, políticas de recupera-

3 Informe 8588-VE según BIRF-FONTUR (1994).

ción de costos y gerencia financiera deficientes, y una integración débil entre la planificación del transporte y el uso de la tierra... transporte público deficiente y congestión crónica...” (BIRF-FONTUR, 1994: 17) todo ello en el contexto del modelo de Estado Populista que se intentó cambiar a través de la implementación de nuevas estrategias de desarrollo.

Ante el resultado de los estudios, el Banco Mundial decidió: “...apoyar la reforma de política y las inversiones prioritarias para estimular el crecimiento económico y el desarrollo social en el contexto de la estabilidad macroeconómica...” (BIRF-FONTUR, 1994: 46) aconsejó además al gobierno, considerar acciones a corto plazo dentro del contexto de una estrategia a más largo plazo para el sector.

Este acercamiento del Banco Mundial con la problemática del transporte en Venezuela inicia el proceso formal de formulación de la política de transporte público durante los noventa, el cual, estuvo enmarcado en una dinámica predecible por el Banco Mundial para la elaboración de proyectos de inversión llamada “Ciclo del Proyecto” que consiste en la secuencia: identificación, preparación, evaluación (ex-antes), negociación y presentación al Consejo; implementación y supervisión, evaluación (ex-post) que según Menckhoff (1995) ha sido un proceso llevado a cabo en varios países de diversos continentes. Esta propuesta usada por el Banco está relacionada a la teoría neoclásica, la cual parte de la racionalidad instrumental económica que “... ve al actor como tratando básicamente con el mercado, más no con otros actores...” (Arellano, 1996:

325), dicha racionalidad explica el carácter instrumental y homogenizante del proceso de formulación de la política de transporte público llevada a cabo por el Banco Mundial.

De acuerdo al “Ciclo del Proyecto” la primera etapa corresponde a la identificación de proyectos de inversión, mediante el cual el Banco selecciona proyectos que parecen ser adecuados apoyar; los proyectos deben ser de alta prioridad tanto para el gobierno como para el financiero. Los estudios de identificación del proyecto responden a las propuestas del prestatario (Menckhoff, 1995), en este caso, Venezuela. En esta etapa de identificación, el Banco Mundial, llevó a cabo los análisis económicos y sectoriales, que en definitiva entregaron un marco de referencia para la evaluación de las políticas, problemas nacionales y sectoriales y una comprensión de los potenciales desarrollos del país. También evaluó la capacidad crediticia del mismo:

Este análisis entrega las bases para un diálogo continuo entre el Banco y un país, sobre las estrategias de desarrollo apropiadas, incluyendo cambios institucionales y políticos para la economía en su conjunto y para los principales sectores. Así es posible identificar proyectos que coincidan y apoyen una estrategia de desarrollo coherente, que cumplan objetivos sectoriales, y que se consideren adecuados por el gobierno y el Banco. Estos proyectos deben satisfacer también una prueba de factibilidad... (Menckhoff, 1995: 105).

De esta manera, se produjo el acceso de los problemas del servicio a la agenda de discusión del Banco y se diagnosticó la problemática del sector en rela-

ción a sus posibles soluciones, circunscritas a una estrategia de desarrollo que el Banco Mundial consideró "coherente y apropiada" referida al modelo de Estado Neoliberal como modelo económico dominante. El Estado venezolano retomó así, su papel como regulador y controlador del servicio, pero esta vez para garantizar el desenvolvimiento y desarrollo de la economía de mercado, lo que evidenció la relación entre las políticas del Banco y la corriente neoliberal. De igual modo, quedó explícito que la estrategia fue coherente e integral en toda Venezuela, lo que otorgó a la política característica de homogeneidad tanto en el contenido como en el proceso de formación. Se distinguieron, por tanto, las políticas de transporte en Venezuela, favorecidos con los financiamientos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por reformas institucionales, políticas, económicas y administrativas enmarcadas en la estrategia de desarrollo de la economía de mercado.

Con base en estas consideraciones realizadas por el Banco Mundial, el gobierno crea, en abril de 1990, el Consejo Venezolano de Transporte (CVT) como organismo asesor, para definir los objetivos y prioridades del sector; revisar el marco institucional y regulatorio a fin de evaluar las políticas de transporte y hacer recomendaciones acerca de la reforma, y para formular la estrategia de gobierno a corto y mediano plazo con la asistencia técnica del Banco y otros organismos internacionales (BIRF-FONTUR, 1994). La creación del CVT vía decreto presidencial (20/04/1990) está relacionado con lo que Peters (1996: 267) denomina nuevo insti-

tucionalismo "... que tienen una perspectiva normativa que sostiene que la naturaleza de la ley debe controlar la política pública...".

El CVT realizó el diagnóstico y formuló los lineamientos de política nacional en materia de transporte en abril de 1990 con apoyo de la asistencia internacional. Los lineamientos acordados fueron: 1) La Municipalización del Transporte. En correspondencia con la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989 se consideró que la municipalización del transporte sería necesaria para "permitir que los intereses locales respondan más rápidamente a las cambiantes demandas" (MTC, 1991: 10). 2) La Asistencia Financiera del Estado para la adquisición de vehículo de transporte público y subsidios a los grupos de la población de bajos recursos, debido a la imposibilidad de autofinanciarse a través de la tarifa. 3) La Creación de la infraestructura en las principales ciudades del país como apoyo a las Alcaldías para la ejecución de mejoras físicas necesarias al tránsito haciendo especial énfasis en las vías donde circulaba el transporte público. 4) El estímulo tanto a la conformación de empresas operadoras de transporte público, privadas o mixtas, bajo conceptos modernos de administración y servicio, como a la utilización de vehículos eficientes desde el punto de vista energético y ambiental (MTC, 1991).

Estos lineamientos se muestran en perfecta coherencia con el Estudio de Inversiones del Sector Público presentado por el Banco Mundial para el mes de abril de 1990, en consecuencia, se toma como referencia directa este estudio del Banco

para el diseño de la política de transporte público en Venezuela. A pesar que la política de transporte público de los noventa se apoya en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, para la transferencia de competencias del nivel nacional al local en materia de transporte, según Urdaneta *et al.* (2004) "... en el proceso de formulación no se identificaron actores que representen a los municipios, se trató de una política generada en el poder central con la asesoría de los multilaterales e impuesta a los municipios..."

En el marco de las estrategias a corto plazo y los lineamientos sugeridos por el Banco Mundial al CVT, la Alcaldía de Maracaibo inicia para 1990 un programa de transporte como política formal, centrado en: la integración de los modos de transporte urbano en uno de exclusiva competencia municipal; sinceración de las tarifas, programa de mejoramiento vial en las rutas de transporte urbano; concretamente para asfaltado, demarcación, instalación de paradas y construcción de aceras entre otros, reglamentación y presentación de la ordenanza de la red vial; programa de condiciones mínimas para las unidades; remodelación y ampliación del Terminal de pasajeros para 1992 (IMTCUMA *et al.*, 1997; Velazco, 2001; Urdaneta *et al.*, 2002).

Asimismo, el fomento de la sustitución de autos por puesto por microbuses; creación de cooperativa de consumo para repuestos y accesorios; programa de reubicación de paradas; sistema de control del transporte a través del voluntariado estudiantil; establecimiento de un sistema de control y verificación del servicio; profesionalización del trabajador del transporte; in-

corporación de nuevas unidades; uniformización de la flota; coordinación por la Alcaldía de todas las iniciativas y aceleración de los estudios del Metro de Maracaibo (IMTCUMA *et al.*, 1997; Velazco, 2001; Urdaneta *et al.*, 2002).

En cuanto al fortalecimiento institucional se procedió fundamentalmente a la reestructuración del IMTCUMA y a la capacitación del personal profesional y técnico y a la dotación de equipos. En relación al programa de compensación al transporte se fortaleció el pasaje estudiantil y el pasaje gratuito para los niños, ancianos, minusválidos e invidentes (IMTCUMA *et al.*, 1997).

Para 1990 en materia de infraestructura vial, la Alcaldía de Maracaibo estableció un plan coordinado entre su oficina de Ingeniería Municipal, la Secretaría de Obras Públicas del Estado, MTC y el IMTCUMA, logrando dotar a la ciudad de demarcaciones viales y a través del convenio con ENELVÉN prestar atención a las 178 intersecciones semaforizadas de la ciudad (Chumaceiro, 1993:9). Estas políticas según Chumaceiro (1993:5) "permitieron revertir las tendencias negativas que se venían observando en la flota automotora además de lograrse un mejor entendimiento con los gremios y un mejor servicio hacia la comunidad".

De esta manera la Alcaldía de Maracaibo asume un papel pasivo en el proceso de formulación de la política, ya que, se limitó a seguir lineamientos nacionales e internacionales sin participar en las decisiones, esto se evidencia cuando Chumaceiro(1993) afirma que "... se integraron las políticas municipales con las nacionales, hasta que se procedió a la firma del convenio con FONTUR exactamente

en el mes de Diciembre de 1991...". Dichas medidas se llevaron a cabo con el objetivo de paliar los problemas del sector mientras se esperaban los convenios con las instituciones nacionales e internacionales, las cuales tenían por objeto "establecer el marco general para la ejecución de un programa de inversión conjunta entre las partes que lo suscriben, con miras al desarrollo de proyectos, obras, prestación de servicios, adquisición de bienes, equipos y demás materiales requeridos para la estructuración de un sistema integrado de transporte urbano" (Velazco, 2001).

Luego de la conformación del CVT y la aplicación de medidas a corto plazo, el ejecutivo nacional solicitó nuevamente, en febrero de 1991, la asistencia técnica del Banco Mundial y el BID, para desarrollar un programa de transporte urbano que promoviera el mejoramiento de los servicios de transporte urbano en la ciudad de Caracas y otras áreas metropolitanas con más de 100.000 habitantes (BIRF-FONTUR, 1994).

Tanto el Banco Mundial como el BID plantearon:

... los mismos objetivos globales y contendrán elementos similares, pero debido a los distintos requisitos procedimentales y de adquisiciones, requerirán convenios de préstamos separados con el Gobierno. Aun cuando los dos proyectos han sido diseñados para funcionar independientemente, apoyarán inversiones en distintas ciudades y contendrán elementos de un programa común de desarrollo, y políticas para garantizar la exitosa implementación de cada proyecto (BIRF-FONTUR, 1994: 46).

El BID apoyó inversiones en: Puerto la Cruz, Barcelona, Valencia, San Cristóbal, Maracay y Caracas; mientras que el Banco Mundial abarcó inicialmente las ciudades de: Maracaibo, Mérida, Barquisimeto, Maturín y Ciudad Guayana; nos interesa destacar la labor del Banco Mundial, puesto que la ciudad de Maracaibo accedió a los financiamientos y asistencia técnica de éste organismo multilateral.

4.2.2. Preparación del proyecto y subproyectos de transporte urbano

En lo que respecta al Banco Mundial se aprobó en junio de 1991 el préstamo de asistencia técnica que solicitó el gobierno de Venezuela en enero de 1991. Se proporcionaron así, los recursos para la Preparación del Proyecto de Transporte Urbano y la Asistencia Técnica para "... el establecimiento de instituciones nacionales adecuadas..." (BIRF-FONTUR, 1994: 45). En esta segunda fase, la preparación del proyecto, marca el inicio de un largo proceso en el que "...se prepara un resumen de proyecto para cada proyecto, describiendo sus objetivos, subrayando los probables componentes a financiar, e identificando los posibles problemas ambientales a resolver antes que el acuerdo se haga efectivo..." (Menckhoff, 1995:107).

Como parte de la propuesta de asistencia técnica, el Banco propuso la creación de FONTUR con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. En este sentido, FONTUR sustituye al CVT, el cual fue la primera instancia organizativa propuesta por el Banco Mundial para viabilizar la política sugerida por éste, en el corto plazo. Sin embargo, debido a la conformación heterogénea del

CVT⁴ y dado que su representación no era exclusiva a la administración de los fondos proporcionados por el financista, el gobierno venezolano crea en septiembre de 1991 el Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR), otra figura, de carácter permanente y con funciones específicas, destinada a la implementación del proyecto de transporte en Venezuela. Cumplió en el corto plazo y con recursos propios con los lineamientos de política de transporte propuestos por el Banco Mundial y en el mediano y largo plazo administró los préstamos de esta agencia.

FONTUR ha sido el responsable de canalizar los fondos presupuestados para transporte urbano desde el gobierno central hacia las municipalidades. Para cumplir con esta función, es designado como órgano responsable de la preparación y ejecución del proyecto. Según Ocaña (2005: 204) FONTUR adopta la figura de Fundación ya que ello "... permitiría el manejo de recursos externos (banca multilateral) y una administración menos complicada y burocrática que la existente en los ministerios...".

FONTUR participó con recursos propios en la segunda fase del "Ciclo del Proyecto", es decir, en la preparación del proyecto de transporte, que contó con la amplia asistencia provista por los consultores financiada por el Préstamo de Asis-

tencia Técnica (BIRF-FONTUR, 1994). Específicamente FONTUR intervino en la preparación del Proyecto de Transporte Urbano a través del estudio "Rol del Gobierno" en la planificación, mantenimiento, regulación, financiamiento y entrega de servicios de transporte urbano (BIRF-FONTUR, 1994). FONTUR también fue responsable de promover e implementar la descentralización de las responsabilidades de transporte urbano del gobierno estatal hacia las municipalidades.

La preparación del Proyecto de Transporte Urbano para Venezuela culminó con el "Informe de Preparación del Proyecto del Banco" (Cracknell, 1991), el cual finalmente consigné el análisis del contexto y el diagnóstico general para el desarrollo de los proyectos de transporte en Venezuela y de manera particular se realizaron los análisis y diagnósticos de las principales ciudades del país como lo fueron: Valencia, Barquisimeto, Caracas y Maracaibo.

Asimismo, "...los estudios de preparación de subproyectos relativos a la infraestructura y equipos de tránsito y transporte han sido emprendidos en cinco ciudades propuestas para ser incluidas en el proyecto del Banco, a saber: Barquisimeto, Maracaibo, Mérida, Maturín y Ciudad Guayana. Los estudios e informes de preparación fueron realizados por los consultores, contratados y super-

4 Conformado por representantes del gobierno (Directorio del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Hacienda, Fomento, Trabajo y CORDIPLAN), los operadores (CAMETRO, FEDETRANSPORTE, FERROCAR), la industria (FEDECÁMARAS), el Gobierno Municipal a través de la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI) y los usuarios (BIRF-FONTUR, 1994).

visados por FONTUR con la ayuda de la asistencia técnica internacional “sugerida”, evaluada y provista conforme al préstamo de Asistencia Técnica del Banco⁵ (BIRF-FONTUR, 1994). Se evidencia, así, el papel de FONTUR como ejecutor de la política de transporte público.

Paralelo a la preparación del proyecto del Banco Mundial y en el marco de las estrategias a corto plazo sugeridas por éste, FONTUR inicia en Maracaibo en 1992, con recursos propios, los subprogramas de: fortalecimiento institucional, mejoras físicas a la infraestructura de transporte y renovación de flotas. Según Ocaña *et al.* (2005) la participación de la Alcaldía de Maracaibo en la implementación del subprograma de fortalecimiento institucional consistió en el envío de planes de fortalecimiento en los cuales se describen requerimientos de equipos de oficina; en cuanto al subprograma de mejoras físicas a la infraestructura de transporte la participación de la Alcaldía, según Ocaña *et al.* (2005) fue de ejecutora, ya que el financiamiento se realizó mediante la presentación de planes y proyectos elaborados por las Alcaldías, o aquellos desarrollados por FONTUR, enmarcados dentro de las propuestas de proyectos exigidos por los Organismo Multilaterales. Mientras que en el subprograma de renovación de flotas, la participación de la Alcaldía de Maracaibo fue completamente nula, “... ya que el finan-

ciamiento a las operadoras del transporte se realizó sin siquiera informar a las Alcaldías de los otorgamientos de créditos a las operadoras de transporte...”. Según Ocaña *et al.* (2005) “... se puede afirmar que no hubo participación de los municipios en el diseño de la política nacional de transporte urbano de 1991...”

Cabe destacar que el Banco Mundial no contribuyó con el financiamiento en la aplicación de medidas a corto plazo, pero sí en los estudios de preinversión (subproyectos de ciudades). Mientras tanto, FONTUR preparó a los municipios de tal manera que cuando firmaran los convenios con el Banco Mundial producto de las negociaciones, ya estuviese implementada la asistencia técnica internacional, condición necesaria para el desembolso del Banco.

No obstante, en vista que aún el municipio Maracaibo no había, para ese entonces, negociado el préstamo con el Banco Mundial, se decidió continuar el subprograma de fortalecimiento institucional con los recursos provenientes del Préstamo de Asistencia Técnica Internacional y con ello se realizó, en 1992, el Estudio de Administración del Tránsito en el Área Metropolitana de Maracaibo. Éste acogió los estudios de planificación y uso del transporte para el área de Maracaibo realizados por el IMTCUMA y por la Comisión Presidencial de Transporte para la ciudad de Maracaibo (CPTM)⁶.

5 Préstamo 3225-VE.

6 La CPTM fue creada en 1983 y estaba estructurada por un Presidente nombrado por el Presidente de la República; por representantes del MTC en la persona del Secretario Ejecutivo, el Ministerio de Relaciones Interiores (MRI), el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), la Go-

Por otra parte, el Instituto de Investigaciones y Sistemas Ambientales de la Facultad de Arquitectura de La Universidad del Zulia (ISA-LUZ) elaboró el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) en 1993 donde se trataron temas de vialidad y transporte y se incorporaron datos de estudios previos. Durante la intervención de FONTUR, la asesoría internacional del subproyecto de la ciudad de Maracaibo, de acuerdo a la licitación previa realizada por el Banco, correspondió a SYSTRA SOFRETU SOFRETRAIL (Sociedad Francesa de Transporte Urbano), la cual subcontrata al ISA (Urdaneta *et al.*, 2004) retoma elementos del diagnóstico del PDUL (1993) y elabora el Estudio de Transporte para la ciudad de Maracaibo (ETPM) de 1996. Los resultados del estudio se orientaron hacia la política de mejoras físicas a la infraestructura vial dirigida hacia el mejoramiento de las condiciones de operación en los siete corredores viales principales de la ciudad de Maracaibo⁷, condición necesaria para la mejor circulación de los transportes públicos.

Según Urdaneta *et al.* (2004) el IMTCUMA participó en la ejecución de los proyectos de mejoras a la vialidad en calidad de inspección de las obras, en este caso el acondicionamiento de los corre-

dores viales. Mientras que el ISA-LUZ, al elaborar el PDUL y ejercer influencia en el ETPM, participa como actor en el proceso de formulación del subproyecto de ciudad, ya que "... su trabajo consistió en definir los objetivos que debía perseguir la política para mejorar el transporte urbano en la ciudad de Maracaibo..." Urdaneta *et al.* (2004: 22). De igual modo ISA-LUZ participa en la ejecución del subproyecto.

A pesar de las afirmaciones de las autoras, considero que si bien ISA, IMTCUMA y CPTM participaron en los subproyectos de ciudad incorporando estudios realizados por éstos en etapas anteriores, esta forma de participación en el proceso de formulación de la política de transporte público es limitada y acrítica, ya que las instituciones debieron adecuarse a las directrices del Banco Mundial para llevar a cabo los estudios de preinversión y por lo tanto son políticas locales formuladas en el marco de las grandes políticas nacionales e internacionales impulsadas por los organismos multilaterales.

En suma, se puede decir, que tanto el IMTCUMA como el CPTM e ISA, participaron en el proceso de formulación de la política de transporte de manera pasiva ya que sus estudios, si bien fueron toma-

beración del Estado Zulia, la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA), la Organización Mayoritaria del Sector Laboral de Transporte del Estado Zulia y el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo (IMTCUMA y col, 1996). El CPTM, realizó estudios de planificación del transporte por varios años y desarrolló un modelo de uso del transporte para el área Metropolitana de Maracaibo, los cuales aportaron importantes informaciones para la elaboración de informes y proyectos del Banco.

7 Los siete corredores viales de la ciudad de Maracaibo son: Bella Vista, 5 de Julio, Circunvalación 2, Delicias, La Limpia, Sabaneta y Ziruma.

dos en cuenta se ajustaron a los lineamientos y requerimientos para el financiamiento del Banco Mundial.

Por otra parte, los usuarios y transportistas no se destacaron como actores activos en el proceso de formulación de la política de transporte tanto en el nivel nacional como el local. Por el contrario, pensamos que aún cuando en el CVT estuvieron representantes de los usuarios y los transportistas, según su propia versión; en la CPTM estuvo presente el sector laboral del transporte y según Chumaceiro (1993) los estudiantes participaron en el diseño de políticas de transporte de los noventa en Maracaibo, en realidad éstos realizaron una participación pasiva y si se quiere "de papel", puesto que hay evidencia de su poca o nula influencia en el diseño de la política en el municipio. En la etapa que corresponde a FONTUR ejecutar la política no hay evidencias de participación de usuarios del servicio.

La situación anterior subraya en consecuencia, la influencia ejercida por los organismos multilaterales de financiamiento en la formulación de la política de transporte de 1990 que se llevó a cabo a nivel nacional lo que incidió a su vez en los municipios. A partir de este momento la política de transporte en Venezuela y en relación a ésta la política municipal de transporte en Maracaibo, quedó enmarcada bajo los lineamientos de una política homogénea que formuló y ejecutó el Ban-

co para todos los países de América Latina. En este sentido y siguiendo a Peters (1996), el modelo de formación de la política pública es de arriba hacia abajo y es desarrollado como respuesta a los enfoques tecnocráticos (Canto;2000) desarrollados en la década de los noventa en Venezuela.

4.2.3. Evaluación del proyecto del Banco y de los subproyectos de la ciudad de Maracaibo

Consecuentemente a la presentación de los resultados de los estudios de preparación y las propuestas de inversión al Banco se procedió, en septiembre de 1992, a la tercera etapa del proceso formal de formulación de política diseñada por el Banco Mundial, es decir, la evaluación del proyecto⁸ y los subproyectos de las ciudades. La evaluación del proyecto básicamente:

...provee una amplia revisión de todos los aspectos del proyecto y echa las bases para implementarlo y evaluarlo cuando se ha completado. Siendo una responsabilidad del Banco, es conducida por personal del Banco...la evaluación cubre seis aspectos principales del proyecto: técnico, institucional, económico, financiero, ambiental y posibles necesidades de redefinición (Menckhoff, 1995:108).

Como resultado de la evaluación de los cinco subproyectos para los municipios, entre ellos el Municipio Maracaibo,

8 Nótese que el tipo de evaluación mencionado corresponde a la evaluación del proyecto, es decir, evaluación ex-antes, en fase de planificación. Este trabajo no incluye la evaluación del proyecto y/o subproyecto de ciudad en la fase ex-post o evaluación de impacto, ya que su desarrollo se escapa de los objetivos de investigación.

el Banco estimó una tasa de rendimiento global cerca del 79%. Desde el punto de vista ambiental, pronosticó beneficios para ayudar a aliviar la congestión vial, lo que resultaría según el Banco, en una menor emisión de contaminantes por vehículo/kilómetro (BIRF-FONTUR, 1994).

Por su parte, la pavimentación y demarcación de la superficie de las vías reduciría la incidencia del polvo y, las mejoras en el sistema de transporte urbano, contribuiría a promover una forma más eficiente de desarrollo urbano plasmado en la reducción mayor del tiempo de traslados y las emisiones (BIRF-FONTUR, 1994).

Se evaluaron los planes de tránsito y se valoraron las mejoras en los corredores viales y la posibilidad de un canal exclusivo para autobuses. Se realizó también una evaluación de los requerimientos de mantenimiento de vías en cada ciudad, se evaluaron los componentes del desarrollo institucional de las ciudades y los subproyectos de tránsito y transporte para las ciudades.

Cabe destacar que este tipo de evaluación no es más que una revisión de todos los aspectos del proyecto, sus beneficios y riesgos. En definitiva la evaluación del proyecto de inversión cubrió aspectos como la descripción de los gastos a ser financiados; el cálculo de la tasa de retorno de la inversión; la evolución de la eficiencia de las medidas propuestas; la evaluación ambiental y las medidas o propuestas para mitigar impactos negativos (BIRF-FONTUR, 1994).

Inmediatamente de la evaluación del proyecto en su fase de planificación (evaluación ex-antes) y de la evaluación del subproyecto Estudio de Administra-

ción del Tránsito de la ciudad de Maracaibo, el Banco Mundial concluyó en la definición del contenido del programa a nivel nacional, municipal y sus costos. Esta última misión sentó las bases de la negociación formal de FONTUR y los municipios con el Banco Mundial (BIRF-FONTUR, 1994).

Definitivamente estas condiciones ponen en evidencia que categóricamente fue el Banco Mundial bajo el componente de la asistencia técnica internacional a FONTUR y los municipios, quién formuló la política de transporte de los noventa, mientras que las localidades no tuvieron participación en el diseño de la política de transporte. Así lo afirma Velazco (2001) quien afirma que la política municipal de transporte público en el municipio Maracaibo obedece a las políticas formuladas por FONTUR: "... muy pocas de nuestras políticas están fuera de los lineamientos de FONTUR, pues no tenemos financiamiento interno suficiente para ejecutar obras...".

De esta manera se imponen los criterios del Banco Mundial al exigir a los municipios fundamentarse en sus "proyectos de referencia" para la elaboración de estudios posteriores, asimismo, éste decide si los proyectos y subproyectos para los municipios cumplen o no con las pautas por ellos establecidas para finalmente aprobar los subproyectos que se ajusten a las condiciones previamente acordadas. El Banco Mundial en este contexto se muestra como el principal actor de decisión en el proceso de formulación que involucra: la identificación del problema, la planificación, preparación, evaluación de los proyectos y subproyectos, la negociación e incluso la ejecución.

4.2.4. Proceso de negociación del proyecto y subproyectos

La negociación y presentación al Consejo del proyecto, correspondió a la cuarta y quinta fase del proceso de formulación de política diseñado por el Banco. Éstas se llevaron a cabo en Washington del 29 de marzo al 2 de abril de 1993, el monto del préstamo fue por U.\$ 100.000.000,00 y los documentos negociados fueron el *Loan Agreement* (Convenio de Préstamo) y *Project Agreement* (Convenio de Proyecto). Este último convenio previó una duración de 6 años (BIRF/FONTUR, 1993).

Durante el proceso de negociación, el Banco y FONTUR se comprometieron a concertar el marco legal del empréstito, incluyendo las medidas necesarias para asegurar el éxito del proyecto:

... Estos acuerdos se convierten entonces en obligaciones legales, explicitados en el Acuerdo Crediticio y en documentación similar. Después de las negociaciones, el informe de evaluación es corregido para reflejar los acuerdos logrados, junto con el informe del Presidente y los documentos del préstamo, son presentados al Consejo de Directores Ejecutivos. Si los Directores Ejecutivos aprueban la operación, el empréstito será entonces firmado en una simple ceremonia que marca el fin de una etapa del ciclo y el comienzo de otra (Menckhoff, 1995: 108).

Este proceso de formulación de políticas de transporte fue previamente diseñado por el Banco y por lo tanto en las negociaciones la última palabra en términos de decisiones la tuvo este organismo. Es por tanto, un proceso de negociación que lejos de constituirse en un acuerdo

entre las partes fue más bien un proceso decisonal unilateral que pudo ser o no aprobado por el órgano, es decir, de estar el prestatario interesado en obtener financiamiento debía ajustarse a las imposiciones de los organismos de financiación. En razón de esto el Banco constantemente fundamenta la toma de decisiones unilaterales en su "larga experiencia" sobre todo desde que se incorporó a la financiación de proyectos de transporte en todo el mundo. Según el Banco Mundial (1975) la formulación unilateral de las políticas de transporte, evitaba caer en errores considerados superados.

Como resultado de los procesos de negociación se firmaron los siguientes convenios: Convenio de Préstamo (República de Venezuela –Ministerio de Hacienda– y Banco Mundial), Convenio de Proyecto (FONTUR y Banco Mundial), Convenio de Participación (FONTUR y Municipio), Convenio de Subproyecto (FONTUR, Municipio y Banco Fiduciario), Convenio MTC-FONTUR, Convenio de Vigilancia de Tránsito (Municipio y MTC).

Para que los convenios de préstamo se hiciesen efectivo, el Banco exigió una serie de condiciones entre las cuales destacan: a) que FONTUR haya suscrito, al menos un "Convenio FONTUR-MUNICIPIO" y un Convenio de Subproyecto "Fideicomiso" con una municipalidad elegible, b) que el prestatario haya presentado al Banco evidencia satisfactoria de que los fondos de contraparte para la ejecución del primer año del proyecto se han puesto a la disposición de FONTUR, y c) que haya realizado la selección de los consultores que asistirán a FONTUR en la ejecución del Programa de Fortalecimiento Institucional de FONTUR y el Cur-

so Intensivo a nivel nacional. Se anunció que luego de 90 días después de la firma del convenio se hará efectivo el préstamo (FONTUR, 1993).

Además FONTUR se comprometió: a) a cumplir responsablemente como órgano administrador a través de la ejecución de actividades permanentes relacionadas a la suscripción del Acuerdo de Participación "Convenios" y los Acuerdos de Subproyecto "Fideicomisos" según las condiciones específicas establecidas y b) a poner a disposición de las municipalidades elegibles los recursos del préstamo y ejercer sus derechos establecidos en los acuerdos.

Igualmente le correspondió cumplir las actividades periódicas de realizar informes de progreso sobre el desarrollo del proyecto; realizar el programa de ejecución del proyecto para cada año; sostener revisiones periódicas con el Banco y auditoría técnica; informar al Banco cuando hubiese problemas para alcanzar los objetivos del proyecto; revisar el desempeño de los consultores del programa de fortalecimiento institucional y establecer un sistema de informes para el seguimiento institucional. Convino asimismo, realizar los estudios acordados con el Banco; presentar las recomendaciones de los estudios al Banco y al prestatario y presentar al Banco el Plan de Acción —a más tardar 90 días después de la fecha de los comentarios del Banco— e implementar el Plan de Acción (FONTUR, 1993).

El Banco Mundial realizó un seguimiento de éstas y otras tareas que correspondieron a FONTUR y de igual manera exigió que éste velara por el cumplimiento a nivel municipal de las obligaciones

contraídas con el Banco. De modo que luego de veinticuatro meses después de la vigencia del préstamo, el Banco revisó los indicadores convenidos del desempeño institucional, operacional y financiero; el cumplimiento de los compromisos y las recomendaciones hechas en el Estudio de Transporte Público para la ciudad participante. Con base en esta evaluación, el Banco, preparó un plan de acción modificado y medidas correctivas necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos principales del proyecto.

Por su parte, los municipios acordaron asumir compromisos generales en cuanto a: la ejecución de los planes de acción que resultaran de los estudios llevados a cabo; los procedimientos de adquisiciones, contrataciones y licitaciones establecidos por el Banco; presupuestar los recursos adecuados para la implementación de los planes de acción; mantenimiento de vías, señalización y semáforos, ejercer las acciones necesarias para aplicar las leyes; regulaciones ambientales, de control y de emisiones. Asimismo, se exigió no efectuar inversiones en el sector transporte sin la aprobación de FONTUR y el Banco cuyo costo total fuese superior a 3 veces el total de los aportes globales del Banco y de FONTUR o la suma equivalente a los 5 millones de dólares, cualquiera de las dos cantidades que sea superior (FONTUR, 1993).

Así que una vez que los municipios se insertaron en la política nacional de transporte, para obtener los desembolsos, el Banco requirió mostrar: los contratos, las evidencias de pago, los términos de referencia, las órdenes de pago y de compra, presentación de informes periódicos

dicos donde se reflejaba la ejecución física y financiera de los proyectos financiados por el Banco Mundial, entre otros.

Todos estos condicionantes expresados en los documentos de contrato fueron impuestos por el Banco Mundial y en consecuencia el prestatario, como parte interesada en conseguir financiamiento, se comprometía a cumplir las disposiciones y sanciones impuestas por las agencias internacionales de financiamiento. Se impusieron así, los criterios de elegibilidad, licitaciones, adquisiciones, incluso la metodología para elaborar informes, para la administración y evaluación del proyecto, en fin resultó un proceso de formulación donde los acuerdos a los cuales se llegaron a penas fueron consultados con los entes de ejecución pero sin relativa influencia en las decisiones, sin en carácter expresamente vinculante.

Luego de producirse la firma de los convenios con el Banco Mundial, en el Municipio Maracaibo para 1993 se llevó a cabo el Diagnóstico de la Vialidad y de los Transportes Urbanos en Maracaibo, para el período 1995-1996 el estudio de Mantenimiento Vial Fase I y para 1996-1997 el estudio de Mantenimiento Vial Fase II. Estos estudios junto con el de Administración del Tránsito de 1992, concluyeron con la formulación de políticas en materia de tránsito y vialidad y la aplicación de medidas correctivas a los siete corredores viales de la ciudad. Es decir, como paso previo a la aplicación de medidas específicas al transporte público urbano se requirió, de acuerdo a lo planeado por el Banco, la mejora de las condiciones de la vialidad por donde trafica el transporte público. Paralelamente se realiza el Estudio de Transporte Público para la ciudad

de Maracaibo que culmina en 1996 y que concreta la política del sector.

Conclusiones

La política de transporte público en Venezuela en la década de los noventa se caracterizó por la evidente relación entre el proceso de reforma del Estado y el nuevo modelo económico basado en el mercado, de allí los cambios en la orientación de las políticas públicas. En virtud de ello la política de transporte público en Venezuela es concebida como un conjunto de decisiones públicas, tomadas fundamentalmente por el ejecutivo nacional y sobre la base de los planteamientos de las agencias internacionales de financiación sustentados en políticas neoliberales.

El proceso formal de formulación de la política de transporte público se desarrolló a partir de un modelo preestablecido del Banco Mundial para la aprobación de proyectos de inversión en todo el mundo, es decir, a través del "Ciclo del Proyecto" que comprende las fases de identificación, preparación, evaluación, negociación y presentación al Consejo.

A través del desarrollo de estas fases, el Banco Mundial ejerce influencia, controles, impone criterios sobre elegibilidad; licitaciones, adquisiciones, administración del proyecto e incluso la metodología de elaboración de informes para definitivamente tomar decisiones ajustadas a sus requerimientos y políticas. Los actores contratantes, en el caso venezolano, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (actualmente Ministerio de Infraestructura) se convierten bajo este esquema en reproductores del sistema y

participantes pasivos sin advertir que las políticas diseñadas adquirirían características de homogeneidad en todo el mundo, lo que atenta contra las especificidades socio-culturales y económicas de las regiones.

Así que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones al solicitar la asesoría del Banco Mundial adscribe las políticas nacionales de transporte público a las recetas de éste. Evidencia de ello fue la creación del CVT y FONTUR por parte del MTC y por recomendación del Banco Mundial. Estas organizaciones se crearon para el diseño y ejecución de políticas a corto plazo, enmarcadas en lineamientos de políticas a largo plazo diseñadas por el Banco Mundial. Tal es el caso del Estudio de Inversiones el Sector Público (realizado por el Banco) que sirvió como referencia directa a los lineamientos diseñados por el CVT y el Informe de Preparación del Proyecto de Transporte Urbano del Banco Mundial, el cual sirvió como "Término de Referencia" para el diseño de los subproyectos de ciudades y los lineamientos de políticas de FONTUR.

Por su parte, la Alcaldía de Maracaibo diseñó y ejecutó políticas de transporte público en el corto plazo en el municipio Maracaibo bajo los lineamientos del CVT y FONTUR los cuales estaban adscritos a las propuestas del Banco Mundial. La financiación de estas políticas fue conjunta entre el nivel nacional y local, mientras se preparaban los estudios de preinversión de la ciudad. Finalmente el CVT y FONTUR como instancias nacionales, conjuntamente con la Alcaldía de Maracaibo en el nivel local, fueron ejecutores de las políticas de transporte del Banco.

En el nivel municipal intervinieron: La Alcaldía de Maracaibo a través del Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano de Maracaibo (IMTCUMA); la Comisión Presidencial de Transporte para la ciudad de Maracaibo (CPTM) y el Instituto de Investigaciones de Sistemas Ambientales de la Facultad de Arquitectura de La Universidad del Zulia (ISA-LUZ); los cuales realizaron estudios de transporte público y vialidad en Maracaibo que a su vez coadyuvaban al desarrollo de la política municipal de transporte público de los noventa en el municipio. A pesar de estos aportes en el diseño de la política municipal, considero que la participación en el proceso de formulación de políticas de transporte público de los entes locales es limitada y acritica, ya que los estudios previos sólo se sumaron y se ajustaron a los lineamientos del Banco Mundial. Además, esta participación limitada es en el subproyecto de ciudad y no en el Proyecto Nacional de Transporte.

La empresa brasilera SYSTRA, es otro actor importante puesto que elabora los subproyectos en el municipio Maracaibo en materia de transporte. No obstante, esta empresa trabaja con el Banco Mundial en proyectos de transporte por todo el mundo, por lo tanto, conoce, desarrolla y ejecuta sus políticas.

En este contexto, el principal sujeto de decisión fue la agencia multilateral de financiación: Banco Mundial, el cual al imponer sus criterios a través de la asistencia técnica internacional -reflejado en estudios e informes de proyectos del Banco- fue el formulador y decidor de la política de transporte público de los noventa en el municipio Maracaibo.

Finalmente se recomienda que en el proceso de formulación de la política de transporte público participen de manera activa los municipios, es decir, tanto los representantes como los ciudadanos que en éste habitan. Así que, de acuerdo a lo formulado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los municipios deben participar tanto en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas, asimismo, los ciudadanos intervendrán en la contraloría social de la gestión pública. De esta manera, se garantizará la calidad, el acceso al servicio de los sectores desfavorecidos de la política y el desarrollo de políticas acordes con las necesidades de los ciudadanos y comunidades, llevando a cabo así, la justicia social.

Además, la participación de la ciudadanía en la formulación de la política pública es el medio necesario para lograr que se garantice la satisfacción de las necesidades concretas de los municipios con miras al desarrollo endógeno y según la Constitución Venezolana en su artículo 62 se prevé que "... es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica..." (Asamblea Nacional Constituyente, 2000: Art. 62).

En vista de lo expuesto en párrafos anteriores, la Alcaldía de Maracaibo debe crear mecanismos de planificación, coordinación y control social del desarrollo del servicio, tomando en cuenta las necesidades de los sectores involucrados y de las comunidades a las cuales se les presta el servicio.

De este modo, el municipio debe activar la participación de las comunida-

des organizadas en la realización de proyectos en materia de transporte público. Ello supone la vinculación del IMTCUMA con las comunidades a través de la realización de programas de capacitación que permitan a éstas realizar los mencionados proyectos.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, México. Grupo editorial Miguel Ángel Porrua.
- Álvarez Díaz, Ángel Eduardo (1992). "Análisis de Políticas Públicas". **Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública**, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), pp 1-39.
- Arellano Gault, David (1996). Política pública, racionalidad perfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente en **Gestión y Política Pública** vol. V, num 2, segundo semestre de 1996.
- Asamblea Nacional Constituyente (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Segunda publicación. Gaceta Oficial 5.453. Caracas Venezuela.
- BIRF-FONTUR (1994). Proyecto Transporte Urbano. Préstamo 3657 VE. Staff Appraisal Report. Report N° 11445-Ve. Caracas, Venezuela. Centro de Información y Documentación en Transporte (CIDT).
- Banco Mundial (1975). Transportes Urbanos. **Documento de Política Sectorial**.
- Canto Saézn, Rodolfo (2000). Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana en **Gestión y Política Pública** vol. IX, num 2, segundo semestre de 2000.
- Chumaceiro, Fernando (1993). "La experiencia del Municipio Maracaibo del Esta-

- do Zulia". Ponencia presentada en el 1er. Encuentro Nacional de Alcaldes con FONTUR, 1-11. Caracas, Venezuela.
- Cracknell, J.A. (1991). **Venezuela: Proyecto propuesto para el transporte urbano**. Informe sobre el estudio de preparación del Proyecto BID y BM, Venezuela. Centro de Información y Documentación en Transporte (CIDT).
- De Matos, Carlos (1990). "La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?". En **Revista Economía y Sociedad Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid**. Nº 3. Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos. 164-177. Santiago de Chile, Chile.
- García Serrano, Mercedes (s/f). "Las Políticas Públicas Locales en Latinoamérica". En **Temas de Administración Local Estudios sobre Gobiernos Locales**, España. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) Publicaciones Nº 63. 81-141.
- FONTUR (1993). Jornadas de Reflexión sobre políticas y actividades de Fontur período 1991-1993. (Láminas de Exposición), Venezuela. Centro de Información y Documentación en Transporte (CIDT).
- FONTUR (2001). "Política Nacional de Transporte Urbano". En **Boletín Reporte I&T Investigaciones & Transporte**, Nº 2, Caracas, Venezuela. Centro de Información y Documentación en Transporte (CIDT), pp 1-22.
- Menckhoff, Gerhard (1995). Preparación de proyectos de transporte urbano para su financiamiento. Transporte y Municipio. Conferencia Iberoamericana de Alcaldes de Ciudades Capitales por Banco Mundial, Municipio de Santiago, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-Habitat. Santiago de Chile, Chile.
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones (1991). **Política Nacional de Transporte Urbano**. Caracas, Venezuela.
- Molero, Estíflita (2005). "Política y Administración del Transporte Público en la Alcaldía de Maracaibo (1990-2001)". Trabajo de Grado para optar al título de Magíster Sientiarum en Gerencia Pública, Venezuela. Tutora: Ochoa Henríquez Haydée. División de Estudios para Graduados. Programa de Gerencia Pública. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia (LUZ).
- Ocaña Ortiz, Rosa Virginia y Urdaneta, Joheni (2005). Participación de los Municipios en la formación de la Política Nacional de Transporte Urbano en Venezuela en **Revista Venezolana de Gerencia** Año 10. Nº 30. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Peters, B. Guy (1996). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. **Gestión y Política Pública** vol. IV, num 2, segundo semestre.
- Subirats, Joan y Goma Ricard (2001). Seminario: Políticas Públicas, Niveles de Gobierno e Innovación Participativa. Las Políticas Públicas, Maracaibo, Venezuela. Doctorado de Ciencias Sociales Convenio UCV-LUZ.
- Thomson, lam (1998). La Evolución del papel del Estado en la Regulación del Transporte Terrestre, **Revista de la CEPAL** No.64, Chile, pp 151-163.
- Urdaneta, Joheni; Ochoa Henríquez, Haydée y Molero, Estíflita (2002). Política y administración del servicio de transporte urbano en la ciudad de Maracaibo: Los cambios a partir de la reestructuración económica. **Miradas. Revista**

Venezolana de Ciencias Sociales, Año 1, N° 1. Universidad Nacional Experimental de Guayana, Guayana, Venezuela, pp 115-138.

Urdaneta, Joheni y Ochoa Heriquez Haydée (2004). Principales actores en la formación de la política de modernización de transporte urbano de la Alcaldía de Maracaibo. **Memorias II Congreso Internacional de Gerencia.** Centro de Estudios de la Empresa de

la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

Velazco, Evany (2001). "Proceso de Evolución de la gestión Administrativa Local del Programa Nacional de Transporte Urbano". Ponencia presentada en V Seminario Nacional sobre Gestión Local de Transporte Urbano, Maracay, Venezuela. FONTUR. Ciclo de preguntas y respuestas.