

## Política de transporte público urbano en el Municipio Maracaibo\*

Urdaneta Graterol, Joheni Alejandra\*\*  
Medrano, Anadela\*\*\*

### Resumen

El objetivo de esta investigación es identificar la política real del transporte público urbano en el Municipio Maracaibo en el período 2001 – 2007. La metodología consiste en el análisis de documentos oficiales, fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos y transportistas. Los resultados revelan: 1) Existe una política de transporte urbano a nivel nacional. Sin embargo, en el Municipio Maracaibo se evidenció la inexistencia de un documento oficial que diera cuenta de una política formal; 2) La política local de transporte del municipio Maracaibo consiste en la implementación parcial de la política nacional; 3) El municipio Maracaibo diseñó un proyecto de transporte público, el cual, al momento de su implementación, se desvió del concepto original. Se concluye que la política diseñada tanto a nivel nacional como local difiere de la política finalmente implementada debido a la diversidad de actores involucrados y sus intereses encontrados, a la escasa participación de los funcionarios locales, transportistas y usuarios en el diseño de las mismas y a la incongruencia entre las prioridades identificadas y los rubros financiados.

**Palabras clave:** Política, transporte urbano, política real, política formal, participación.

---

Recibido: 26-05-08 • Aceptado: 23-09-08

\* Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto Política y Gestión del Transporte Público Urbano en Venezuela adscrito al Centro de Estudios de la Empresa (CEE) y a la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Zulia (LUZ).

\*\* Ingeniera Industrial, Magíster en Gerencia de Proyectos Industriales, cursante del Doctorado en Ciencias Sociales mención Gerencia, investigadora y profesora de LUZ. Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI). E-mail: joheniurdaneta@gmail.com

\*\*\* Licenciada en Comunicación Social. Cursante de la Maestría Gerencia Pública. Coordinadora de prensa del Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano (IMTCUMA). E-mail: anadelamedrano@gmail.com

## *Urban Public Transportation Policy in the Municipality of Maracaibo*

### **Abstract**

The objective of this investigation is to identify the real policy for urban public transport in the Municipality of Maracaibo, during the period 2001 – 2007. Methodology consisted of the analysis of official documents, secondary sources and semi-structured interviews with public and transport authorities. Results reveal: 1) An urban transportation policy exists on the national level. Nevertheless, in the Municipality of Maracaibo it was shown that an official document acknowledging a formal policy was not found; 2) The local transportation policy for the municipality of Maracaibo consists of the partial implementation of the national policy; 3) The municipality of Maracaibo designed a public transportation project, which, at the moment of its implementation, deviated from the original concept. Conclusions are that the policies designed both on a national as well as a local level differ from the policy that was finally implemented, due to the diversity of the actors involved and their interests, to the slight participation of local functionaries, transporters and users in their design and due to the incongruence between the identified priorities and the items financed.

**Key words:** Policy, urban transportation, real policy, formal policy, participation.

### **1. Introducción**

Las políticas públicas son las decisiones y acciones que toman los gobiernos con la finalidad de satisfacer las necesidades de la sociedad. El proceso de su formulación (diseño) e implementación (administración) es muy complejo. Según Álvarez (1992); Gomá, y Brugué, (1998) y R Gomá, y Subirats (1998), este proceso surge con las demandas de la sociedad, las cuales pueden ser latentes o manifiestas, y entre todos los actores que participan y de acuerdo a la presión que éstos ejerzan sobre la sociedad se define la política, la cual se supone que va a dar respuesta al problema o necesidad congregando el mayor consenso social posible. La política acordada se formaliza y se implementa tomando las acciones necesarias para ejecutarla. En este proceso continúan participando los actores,

surgiendo nuevas necesidades, presiones, y puede que los organismos responsables de la administración de la política tomen acciones diferentes a las acordadas. En ese caso, la política real es diferente a la política formal.

Resulta de vital importancia que los encargados de la administración de la política la evalúen o analicen con la finalidad de retroalimentar el proceso entre el diseño y la administración, para aprender de la experiencia, e incorporar las lecciones que puedan aplicarse con la finalidad de mejorar el diseño y la implementación, y por otro lado, para la rendición de cuenta a la sociedad (Feinstein, 2007).

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, la política pública se diseña e implementa para dar respuesta a las necesidades de la sociedad. En este sentido, es importante señalar que una de las necesidades básicas de la sociedad es el

transporte, el cual se satisface a través de sistemas eficaces y eficientes que permitan el traslado de las personas para realizar las actividades cotidianas, tales como: trabajo, educación, salud, cultura, recreación, entre otros.

En Venezuela se han diseñado 3 políticas públicas en materia de transporte urbano, la Política Integral de Transporte Urbano (PITU) en 1989 y las Políticas Nacionales de Transporte Urbano I y II, (PNTU I y PNTU II). La PNTU I, fue diseñada por el Fondo Nacional de Transporte Urbano, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, en el año 1991 bajo la asesoría de los Organismos Multilaterales. La PNTU II, consistió en la reformulación de la primera “ya que no presentó cambios sustanciales. Básicamente presentó cambios de forma, es decir, incorporó elementos que permiten realizar una evaluación bajo una metodología de evaluación de políticas públicas” (Ocaña y Urdaneta, 2005: 209). Sin embargo, los objetivos y programas se mantuvieron similares en las dos políticas.

Con la Ley Orgánica de Régimen Municipal promulgada en 1989, los municipios adquieren la responsabilidad de garantizar el servicio de transporte público urbano<sup>1</sup>. Este elemento se incorpora en el diseño de la PNTU I, la cual formula entre sus lineamientos la municipalización, que consiste en prestar apoyo a los municipios para asumir la responsabilidad transferida. De aquí que los munic-

pios debían prepararse organizativa y económicamente para ejercer sus nuevas competencias.

El Municipio Maracaibo fue uno de los primeros municipios seleccionados para implementar la PNTU I. Su incorporación a los programas establecidos por esta política se llevó a cabo en el año 1992. Desde ese momento hasta la actualidad han ocurrido importantes cambios políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros; promovidos por el gobierno nacional electo en 1998. En el marco de este gobierno, en el año 2001, se diseñó la PNTU II.

En esta investigación se trata entonces de identificar y analizar la política real de transporte urbano en el Municipio Maracaibo en el periodo 2001 – 2007, siendo éste el periodo en el cual surgió una política de transporte enmarcada en un proceso de transformación promovido por el gobierno nacional en 1998, en el cual se impulsa un modelo de desarrollo con tendencia a lo social, en oposición al modelo neoliberal que venía desarrollándose. Para ello se realiza una revisión de los documentos oficiales para describir el contenido de la PNTU II y la política formal del Municipio Maracaibo establecidas en ese periodo, a través de las entrevistas semi estructuradas a funcionarios y transportistas, se exploran los resultados de la política, se analizan las coincidencias y diferencias de la política local con respecto a la política nacional, y se

1 Antes de la promulgación de esta Ley, los servicios de autobuses urbanos eran regulados por los Consejos Municipales, mientras los servicios de por puestos y jeeps urbanos correspondían al Ministerio de Transporte Y Comunicaciones.

identifica y analiza hacia donde ha estado orientada la política local.

## **2. Política formal del transporte público urbano en el Municipio Maracaibo**

El Estado para dar respuesta a las necesidades de la sociedad diseña políticas públicas, entendiendo ésta, tal como lo señala Aguilar (1994), como el curso de acción deliberadamente diseñado (política formal) y el curso de acción efectivamente seguido (política real).

Para ello, el Estado decide sobre el uso de los instrumentos para su implementación, los cuales pueden ser leyes, reglamentos, decretos, programas, entre otros. Uno de los instrumentos comúnmente utilizados son los programas de políticas públicas, que según Cetel (2000, citado por Roth (2002)) son un conjunto de políticas coherentes entre sí y que se refieren a una problemática en particular, en donde se definen las metas, estrategias y tácticas, la coordinación de las diferentes medidas necesarias, las medidas de implementación y los mecanismos de evaluación.

En lo que respecta a transporte urbano, en Venezuela el gobierno diseñó una política nacional compuesta por varios programas y subprogramas, las cuales debían implementarse en los municipios, de aquí que el origen de la política de transporte urbano del Municipio Maracaibo tiene su origen en la Política Nacional, la cual se detalla en el siguiente punto.

### **2.1. Política Nacional de Transporte Urbano 2001, PNTU II**

En el proceso de revisión de las políticas públicas, promovido por el gobierno nacional después de la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en el año 1999, surge la PNTU II, la cual se deriva según FONTUR (2001:15) de:

“la revisión de la política instrumentada a partir de 1991 y los resultados obtenidos así como de la necesidad responder a los profundos cambios institucionales que se iniciaron en el país a partir de 1998... En tales circunstancias, lo que procede es una reformulación de la citada Política Nacional, de manera de potenciar los éxitos alcanzados, rectificar en aquellos objetivos que no pudieron ser logrados y atender los actuales problemas del sector, al tiempo de ajustarla a la organización y funcionamiento del Estado definidos por la nueva Constitución”.

En esta reformulación se incorporó en la política un nuevo lineamiento: el aumento de la calidad del transporte urbano que se había considerado en la política anterior pero como un eje transversal de todos los programas, por otro lado modificaron de forma los lineamientos anteriores y se incorporaron objetivos, acciones y metas para cada uno, con la finalidad de evaluar posteriormente la política.

Como puede observarse el cambio de los lineamientos es de forma, de hecho los programas referidos al transporte ur-

bano siguen siendo los mismos: Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU), Programa Nacional de Compensaciones al Transporte Terrestre (Pasaje Estudiantil) y Plan Nacional de Modernización del Transporte Terrestre (PNMTT), solo que en esta oportunidad se incluyen los componentes, subcomponentes y objetivos.

El PNTU, está conformado por 2 subprogramas: fortalecimiento institucional y mejoras a la infraestructura. En los Cuadros 1 y 2, se presentan los componentes, subcomponentes y objetivos de los subprogramas: Fortalecimiento Institucional y Mejoras a la Infraestructura.

El Plan Nacional de Modernización del Transporte Terrestre (PNMTT), está compuesto por los subprogramas: Financiamiento de unidades de transporte público; sustitución de taxis, repotenciación de unidades de transporte público y fortalecimiento institucional. El detalle de lo que involucra el programa se presenta en el Cuadro 3.

La implementación de esta política, consiste en apoyar técnica y financieramente a los municipios en aquellos proyectos, actividades y acciones que estén insertas en los programas y subprogramas mencionados. El Municipio Maracaibo

se insertó en estos programas desde el año 1992, sin embargo, al transferir las responsabilidades a los municipios, éstos tienen que formular sus propias políticas locales para garantizar la prestación del servicio.

## **2.2. Política de transporte público urbano del Municipio Maracaibo y el servicio de transporte público**

Las políticas de transporte urbano en el Municipio Maracaibo tienen su origen desde la Política Nacional de 1991, cuando en el año 1992 se incorpora a la implementación de ésta.

Así que la política que se ejecutó en ese entonces fue la impuesta por el gobierno central a través de la PNTU I e implementada por el Instituto de Transporte Colectivo Urbano de la Ciudad de Maracaibo (IMTCUMA)<sup>2</sup> que en 1993 fue declarado, por el Alcalde Chumaceiro, como la autoridad única de transporte en el Municipio Maracaibo, encargado de formular e implementar las políticas locales en materia de transporte urbano.

Producto de la implementación de esta política se realizaron algunas obras, entre las más resaltantes están: estudio de transporte de la ciudad, acondicionamiento de 7 corredores viales, creación

2 Se crea el 27 de noviembre de 1980 y según decreto 026, el Instituto Municipal de Transporte Colectivo y Urbano de Pasajeros IMTCUMA; organismo competente para regular todo lo relativo a la planificación, evaluación, programación, organización, dirección, coordinación, regulación y control del servicio de Transporte Público, tránsito y Circulación en las áreas urbanas y sus zonas de influencia, ubicadas en la jurisdicción del municipio Maracaibo.

**Cuadro 1**  
**Fortalecimiento Institucional. Componente.**  
**Subcomponentes y Objetivos**

Componente	Subcomponente	Objetivos
Fortalecimiento Institucional de Fontur	Asistencia técnica internacional a FONTUR	Contar con una asistencia que permita consolidar el rol de la organización encargada de implantar el PNTU
	Equipamiento	Adquisición de equipos y software que permitan una plataforma tecnológica de avanzada
	Consultoría	Contar con consultores de apoyo para la evaluación y supervisión de proyectos
Fortalecimiento Institucional A Los Municipios	Asistencia técnica internacional	Asistencia de consultores de apoyo a la Oficina de Transporte, para la preparación de los proyectos locales
	Asistencia técnica nacional	Asistencia de consultores de apoyo a las unidades de Transporte, para la preparación de los proyectos locales
	Equipamiento	Adquisición de equipos de regulación y control de tránsito, computación y control y prueba de calidad de mantenimiento vial
Capacitación	Curso intensivo	Brindar entrenamiento básico en la planificación del transporte urbano, incluyendo el transporte público
	Cursos de entrenamiento técnico	Familiarizar a los técnicos del sector con las técnicas básicas usadas en su análisis
	Cursos para operadores	Dictar técnicas que permitan mejorar la operación del sistema en las áreas de gerencia de personal, operaciones rutinarias de la empresa, manejo defensivo, relaciones públicas, legislación del sector
	Estudios de postgrado	Financiar estudios de postgrado en el exterior, para profesionales del sector y técnicos de FONTUR
	Giras técnicas	Giras, congresos y seminarios para técnicos de FONTUR y municipales
Vigilancia de Tránsito	Entrenamiento	Entrenamiento a Instructores de vigilantes
	Equipamiento	Equipos de comunicación, vehículos, de apoyo a la regulación del tránsito
	Asistencia técnica nivel local	Apoyo para mejorar las prácticas operativas
Estudios Institucionales y de Política	Consultoría	Realización de estudios sobre política de transporte urbano a nivel nacional y local
Estudios de Preparación de Proyectos	Consultoría	Realización de estudios para preparar proyectos. Áreas de administración del tránsito, transporte público y desarrollo institucional

Fuente: FONTUR (2001a).

**Cuadro 2**  
**Mejoras a la Infraestructura. Componente. Subcomponentes y Objetivos**

Componente	Subcomponente	Objetivos
Mejoras Viales	Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar obras menores de infraestructura</li> <li>• Realizar la construcción de nuevas vías o tramos</li> <li>• Realizar viaductos, puentes y túneles</li> </ul>
	Calidad de la vialidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar repavimentaciones</li> <li>• Realizar señalización y demarcación</li> <li>• Realizar ajustes de alineación</li> <li>• Realizar modificación de la sección transversal</li> <li>• Intervenir las vías en cuanto a iluminación y drenajes</li> </ul>
	Capacidad vial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar ensanches de vías</li> <li>• Realizar canalización de flujos en cruces</li> </ul>
Mejoras Operativas	Semaforización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación: Onda Verde y Por áreas</li> <li>• Semáforos aislados simples</li> <li>• Semáforos aislados actuados</li> </ul>
	Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios de circulación</li> <li>• Usos especiales (taxis, carga, entre otros)</li> <li>• Estacionamiento (convencional o especial)</li> </ul>
Mejoras Físicas al Transporte Colectivo	Medidas prioritarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canales exclusivos preferenciales, vías exclusivas</li> <li>• En el mismo sentido, en contra flujo, en canal exclusivo o en vía exclusiva</li> </ul>
	Infraestructura al transporte público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terminales</li> <li>• Refugios</li> <li>• Bahías y Paradas</li> </ul>
	Señalización e información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señalización al Transporte Público</li> <li>• Información al usuario</li> </ul>
Mejoras a la Infraestructura Peatonal y para Ciclistas	Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceras</li> <li>• Pasarelas</li> <li>• Calles peatonales</li> <li>• Pasos peatonales</li> <li>• Facilidades para ciclistas</li> <li>• Facilidades para discapacitados</li> </ul>
	Otras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señalización semaforizada específica</li> <li>• Arborización y Paisajismo</li> </ul>

Fuente: FONTUR (2001a).

**Cuadro 3**  
**Subprogramas para el PNMTT. Subprogramas y Objetivos**

Subprogramas	Objetivos
Financiamiento de Unidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dotación de autobuses que utilizan los conductores viales de transporte público, con la intención de masificar el transporte superficial.</li><li>• Dotación de minibuses, vía excepción, para aquellas rutas que por su demanda o condición topográfica no ameriten la prestación del servicio con unidades de mayor capacidad.</li><li>• Dotación de vehículos rústicos y periféricos a las rutas troncales o periféricas.</li></ul>
Sustitución de Taxis	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sustitución de aquellos vehículos, bien sea "taxi" o "libre", que se encuentren en mal estado, con el propósito de desincorporarlos y mejorar el nivel de servicio ofrecido a los usuarios</li></ul>
Repotenciación de Unidades de Transporte	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reparación integral del vehículo, para prestar el servicio en iguales condiciones que una unidad nueva y dentro de los términos técnicos y financieros que hagan factible la operación</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FONTUR (2001a).

de la red maestra<sup>3</sup> y la red complementaria<sup>4</sup> y dotación de equipos para la fiscalización de las rutas. Los recursos que se emplearon fueron de la Alcaldía, FONTUR y financiamiento de Organismos Multilaterales, específicamente del Banco Mundial.

Al transcurrir el tiempo tanto la red maestra como la red complementaria desaparecieron, continuaron operando los carritos por puestos y el transporte informal en las rutas que debían ser exclusi-

vas de la red maestra, los transportistas que debían prestar el servicio en la red complementaria, al ver disminuida su rentabilidad, se incorporaron nuevamente a las rutas principales; por otro lado, los usuarios solicitaron mayor cobertura en los sectores desasistidos por lo que hubo que incorporar nuevas rutas (Urdaneta y Ochoa, 2007).

Desde ese entonces, la política de transporte urbano del Municipio Maracaibo ha consistido en la implementación de

3 Rutas de transporte que unían los orígenes y destinos de los terminales naturales de la ciudad, la cual se prestaba con autobuses financiados por FONTUR.

4 Rutas de transporte que cubrían las áreas no atendidas por la red maestra, generalmente correspondientes a comunidades de escasos recursos, se atendían con microbuses financiados por FONTUR.



la política nacional y el diseño y administración de una política local. La Política Nacional es la descrita anteriormente y la política local, a pesar de que hay ausencia de un documento formal que de cuenta de una política formal, por la revisión de algunos documentos formales se puede deducir.

El IMTCUMA con la finalidad de beneficiar directamente a los usuarios del transporte público propone mejorar las arterias viales, incluir nuevas unidades de transporte y buscar la organización y restablecimiento de una red de transporte público acorde con el crecimiento y desarrollo del municipio (IMTCUMA, 2001).

Para ello formuló varios programas que según las Memoria y Cuenta del Municipio de los años 2001 al 2007, consistieron en: a) rehabilitación y mantenimiento vial: incluye las actividades de reasfaltado, bacheo, aceras y brocales en las rutas principales por donde circula el transporte público del municipio; b) demarcación y señalización vial; c) organización del tránsito; d) semaforización: mantenimiento preventivo y correctivo a intersecciones semaforizadas, instalación de nuevos semáforos; e) adquisición de nuevas unidades de transporte; f) repotenciación de unidades de transporte; y, g) sustitución de taxis. Estos programas locales, como se observa, están completamente alineados con los programas elaborados en la Política Nacional, lo que da cuenta de que la política del Muni-

cipio es la implementación de la Política nacional.

A pesar de la existencia de estas políticas, el servicio de transporte público del municipio Maracaibo presenta serias deficiencias, la mayoría de las unidades de transporte deterioradas, aunado a que predomina la prestación del servicio en vehículos de baja capacidad como lo son los carritos por puesto<sup>5</sup>, las vías principales por donde circula el transporte urbano en buenas condiciones y las vías en los barrios con cierto deterioro, los tiempos de viaje elevados, la inseguridad, el maltrato de los operadores de transporte a los usuarios, entre otros.

Por lo antes expuesto se hace necesario estudiar los resultados de la gestión con respecto a la política diseñada para identificar si los programas se ajustan a las metas propuestas inicialmente, y poder tomar las decisiones oportunas para la mejora continua de la política (Bouzas, 2005).

### **3. Política Real de transporte público urbano del Municipio Maracaibo**

El proceso de desarrollo de una política pública, según Aguilar (1994) consiste en el diseño de una acción colectiva intencional. El curso que efectivamente toma la acción es el resultado de las muchas decisiones e interacciones y los hechos reales que la acción colectiva produce (política real).

5 Vehículos con capacidad para transportar a 5 personas, cuya vida promedio es de 25 años y deteriorados físicamente.

De acuerdo a la implementación de la PNTU II, impulsada por FONTUR, se tiene que el Municipio Maracaibo solo recibió aportes de ese organismo durante los años 2001 y 2002, como puede observarse en el Gráfico 1, representando un 53% y 35% respectivamente del presupuesto total en esos años. El aporte se realizó por un monto de Bs. 5.025 millones (2001) y Bs. 1.880 millones (2002) para el desarrollo del subprograma Mejoras a la infraestructura, específicamente en el componente repavimentación vial, programa que también está incluido en la política local.

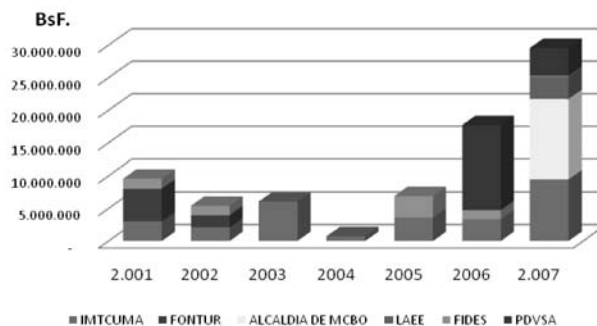
La PNTU II, después de 2002, no se ha implementado en el municipio Maracaibo, ratificando lo que señala Álvarez (1992), que la política formal no siempre es la política real, que en el proceso de administración participan diferentes actores, que el contexto puede cambiar y que es otra política la que puede terminar implementándose.

Es importante señalar que el año 2003 fue un año atípico en Venezuela.

Desde diciembre de 2002 hasta marzo 2003 se realizó un paro de los gerentes y empleados de las empresas petroleras en Venezuela, que tal como lo señala Lander (2006) las pérdidas ocasionadas de acuerdo con la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional se estiman en 7.267,18 millones de dólares. La recuperación de la industria petrolera y todos los acontecimientos políticos derivados de este evento, dificultó el desarrollo de muchas políticas en el país.

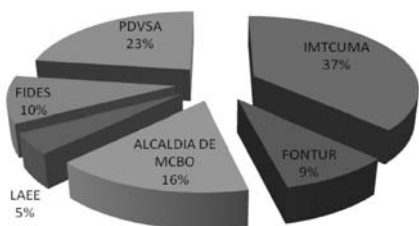
En los años 2003 y 2004 solo hubo aportes propios en transporte en el Municipio Maracaibo, y todo se invirtió en el programa de repavimentación vial, para, finalmente, inaugurar (en el 2004) tres corredores viales ubicados en zonas periféricas de la ciudad. La distribución de los aportes realizados a la gestión del transporte urbano en el Municipio Maracaibo se muestra en el Gráfico 2. Como puede observarse, del total correspondiente a inversiones, el IMTCUMA sólo aportó el 37% (28,260 millones de bolívares); seguido por PDVSA

**Gráfico 1**  
**Presupuesto ejecutado por el IMTCUMA y aportes de otras organizaciones**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IMTCUMA (2001-2007).

**Gráfico 2**  
**Distribución de los aportes realizados al transporte urbano**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IMTCUMA (2001-2007).

con un 23% y (Bs. 17,240 millones); la Alcaldía de Maracaibo el 16% (12,263 millones); FIDES con 10% (Bs. 7,786 millones); FONTUR con 9% (6,904 millones) y LAEE con 5% (Bs. 3,447 millones) para un total de Bs. 75,898 millones durante el período 2001 - 2007.

La ejecución del presupuesto por aportes propios es limitada. Según entrevistas realizadas a los funcionarios del IMTCUMA, solo se dispone de los aportes que le asigna la Alcaldía de Maracaibo, ya que en este organismo sus ingresos propios son escasos. Esto restringe la gestión de la institución, la implementación de los programas se ven afectados

por la falta de recursos, de allí la importancia del apoyo financiero del gobierno nacional.

Se trata entonces de que se ha transferido la responsabilidad del servicio al municipio, sin los recursos necesarios para su ejecución. El Programa Nacional debía aportarlos para la implantación de la política, pero en la realidad sólo se limitó a cubrir el 9% de los recursos.

### 3.2. Programa de rehabilitación vial: Prioridad de la política real

Una vez explicada la limitación de recursos en materia de transporte y la ausencia del apoyo financiero por parte de FONTUR, se comenta que el IMTCUMA realizó algunas gestiones que le permitieron obtener ingresos adicionales. Éstas fueron: a) establecer un convenio entre la Alcaldía de Maracaibo y PDVSA; y, b) continuar presentando proyectos para la obtención de recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)<sup>6</sup>, y de la Ley de Asignaciones Especiales (LAEE)<sup>7</sup>.

A través de la ejecución del presupuesto propio y con los aportes realizados por los organismos antes mencionados, se constató que el IMTCUMA ejecutó acciones en otros ámbitos del transpor-

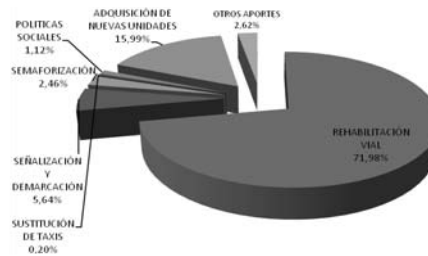
6 Fondo creado "con la finalidad de promover la descentralización, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados, de los municipios, del Distrito Metropolitano de Caracas, del Distrito Alto Apure y de los Consejos Comunales, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines" (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2006).

7 Fondo creado para la asignación de recursos especiales a los Estados en donde se realicen actividades de minas e hidrocarburos, dando prioridad a la inversión en municipios donde se exploren o exploten dichos recursos (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 1996).

te urbano, distintos a los originalmente establecidos. En el Gráfico 3, se muestra como se llevó a cabo la distribución de los recursos en transporte urbano. El programa de rehabilitación vial fue la que recibió mayor inversión (72%), seguida de la adquisición de unidades (16%), demarcación y señalización, otros aportes<sup>8</sup>, semaforización, políticas sociales, y, sustitución de taxis.

La información antes expuesta refleja la prioridad que le da el IMTCUMA a las mejoras viales. Al parecer, según el criterio de sus técnicos, mantener las vías en buen estado contribuiría a mejorar la calidad del servicio de transporte y a disminuir el deterioro de las unidades de transporte. Sin embargo, a nuestro juicio, esta preferencia a implantar acciones para el mantenimiento vial obedece a otras razones. Venezuela, por ser un país petrolero, presenta costos de asfaltar relativamente bajos con relación a los de otros rubros del transporte. A manera de ejemplo, con los recursos que se invierten para el suministro e instalación de un semáforo en una intersección, se pueden repavimentar 3 kilómetros de vías (aproximadamente 30 cuadras). Asimismo, con el monto necesario para adquirir una unidad de transporte tipo bus con capacidad de 46 puestos se pueden repavimentar 100 kilómetros de vía (aproximadamente 1.000 cuadras).

**Gráfico 3**  
**Distribución de los aportes al transporte urbano**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IMTCUMA (2001-2007).

Por otro lado, una de las quejas más frecuentes que aparecen en los medios de comunicación es el estado de la vialidad. Dado que por las vías circulan tanto el transporte público como el privado, las mejoras en éstas las registran los ciudadanos como señales de buena gestión. Bien sabido es que dichas mejoras se traducen en votos electorales para el proceso de re-legitimación de los gobernantes.

Si se conviene que mantener en condiciones adecuadas las vías por las cuales transita el transporte público es un buen logro de la gestión, sin embargo hay que llamar la atención en que esta rehabilitación solo se ha ejecutado en las vías principales de Maracaibo, con el consumo del 80% de los expedientes. En las rutas periféricas, solo se ejecutó el 20% restante.

8 En este rubro se refleja los aportes realizados para el terminal de pasajeros, el cual forma parte de las responsabilidades del IMTCUMA.

### **3.3. Maracaibo, Siglo XXI, hacia la modernización del transporte de la segunda ciudad de Venezuela**

Con la finalidad de mejorar el transporte público urbano del Municipio Maracaibo el IMTCUMA elabora una propuesta para un sistema de transporte que ordene el sistema actual de transporte. "El propósito fundamental de este proyecto no es otro que hacer del transporte público urbano del municipio Maracaibo un servicio digno, acorde al crecimiento de una ciudad que cada día se expande hacia sus cuatro puntos cardinales, que beneficie a la comunidad a través de la organización, eficiencia y confort; con miras a la sustitución del carro por puesto de cinco puestos por unidades de mayor capacidad" (IMTCUMA, 2007).

En estudios realizados por METROMARA, se ha identificado que el corredor vial en el cual coinciden más rutas de transporte, mayor congestión vial, y mayor necesidad de transporte público es desde el centro de la ciudad, por la Avenida La Limpia hasta el Terminal natural de la Curva de Molina (METROMARA y MODELÍSTICA, 2005).

Tomando en cuenta esta información, el IMTCUMA crea la propuesta del proyecto Maracaibo siglo XXI, que consta de 3 fases. La primera fase, según IMTCUMA (2007), es la adquisición de Unidades Tipo Bus con capacidad de 46 puestos, para insertarlas en canales exclusivos dentro de corredores viales, y minibuses, con capacidad de 24 puestos, que serán empleados en las rutas transversales alimentadoras que servirán de enlace con las unidades operativas en los canales exclusivos. Para ello tomarán

como corredor piloto Centro - La Limpia – Curva de Molina, en el cual se construirán 2 canales exclusivos de 3.30 metros de ancho para la circulación de las unidades de mayor capacidad (tipo Bus); uno en cada área lateral del Corredor, que circularán en ambos sentidos con una longitud de 9.5 KM. Se establecerán paradas a lo largo de todo el corredor las cuales deben acondicionarse con refugios para pasajeros, servicio las 24 horas, con frecuencias establecidas, horarios en las paradas, entre otros.

La fase 2, consiste en incorporar al canal exclusivo unidades de transporte articuladas con capacidad para 80 personas. La fase 3, a largo plazo, incluye la adecuación y mejoramiento de las vías, calles o avenidas de circulación del transporte público, así como la sustitución del parque automotor existente en todas las rutas (IMTCUMA, 2007).

Para llevar a cabo este proyecto se propuso un acuerdo con los transportistas que cubren actualmente esa ruta. La propuesta consistió en que se les canjeara un autobús nuevo por 4 carritos por puesto, por el autobús viejo o por 2 minibuses; y, los minibuses por 2 carritos, o un minibús viejo. En cuanto a la infraestructura vial, se solicitaría recursos al gobierno nacional, FIDES, LAEE y PDVSA.

Este proyecto debía comenzar a implantarse a finales de 2007, pero según las entrevistas realizadas a funcionarios del Instituto y a los transportistas de la ruta seleccionada, no se llegó a un acuerdo entre las cooperativas de transporte, el IMTCUMA, el Alcalde y los sindicatos de transportistas. A nuestro juicio, coincidiendo con Aguilar (2003), esto ocurre debido a que la política, en el momento

que se ejecuta, desencadena muchas oportunidades, expectativas, poderes e intereses que entran en juego, lo que hace que la implantación sea un proceso muy complejo y conflictivo.

Por las razones antes indicadas, el Alcalde tomó la decisión de seleccionar otra ruta para realizar un trabajo piloto, ya que habían adquirido las unidades de transporte (20 autobuses y 30 minibuses). Para ello, se realizó un estudio técnico y se seleccionó la llamada Ruta 6 para autobuses, y Uniseis para minibuses. Las razones para su escogencia fueron que recorren 25 kilómetros a través de seis de las más importantes parroquias de Maracaibo: Bolívar, Santa Lucía, Olegario Villalobos, Chiquinquirá, Carracciolo Parra Pérez y Venancio Pulgar; logrando beneficiar a más de 350.000 habitantes, lo que representa el 30% del total de pasajeros que diariamente se movilizan en Maracaibo, además de ser una ruta importante para el sector estudiantil por servir diversas facultades de la Universidad del Zulia (IMTCUMA, 2007a).

El nuevo convenio consistió en el canje de la unidad vieja<sup>9</sup> por una unidad nueva aportada por la Alcaldía de Maracaibo, valoradas en 240.000 Bs F. c/u., creando un compromiso en el conductor que lo obliga a cumplir con la tarifa establecida, a mantener en buenas condiciones la unidad, y a responder por los daños ocasionados a los usuarios. Por otro lado, se le asignó al IMTCUMA la responsabilidad de realizar inspecciones periódicas a las unidades,

a objeto de comprobar que se cumpla con las disposiciones de Ley y brindar seguridad al usuario, para lo cual se dispondría, aleatoriamente, de un funcionario de la policía del Municipio Maracaibo (Polimaraibo).

Para llevar a cabo el proyecto en la nueva ruta, el IMTCUMA realizó demarcaciones, señalización, aceras y brocales; diseñaron e instalaron nuevas paradas techadas, modernas, con la finalidad de acostumbrar al usuario a tomar la unidad en las paradas identificadas, bien sea techadas o demarcadas en el asfalto, lo que representa mejoras operativas para el tránsito y el transporte público.

La diferencia entre el proyecto original y lo que realmente se está implantando es producto de las presiones que ejercen los diferentes actores del sistema, fundamentalmente los transportistas, ya que están acostumbrados a trabajar de manera individual. La mayoría de los choferes son dueños de sus unidades o las alquilan por día, y el tener que compartir la unidad de trabajo con otros no les satisface, además, actualmente reciben poco control del IMTCUMA y de los mismos usuarios y cambiar a un modo de control diario con el compromiso de cumplir un horario, una frecuencia preestablecida, resulta difícil para ellos. Se requiere de un gran esfuerzo, un proceso de negociación constante, un plan de formación, y sobre todo la incorporación de éstos y los usuarios en el proceso de negociación.

Por otro lado, el diseño del proyecto se realizó en el seno del IMTCUMA, por

9 Las unidades viejas fueron donadas a universidades y centros de apoyo a las comunidades.

un grupo de técnicos especialistas en transporte, sin la participación de los transportistas ni de los usuarios, quienes continúan con escasa participación en el proceso de la formación de la política, a pesar de que existen, de forma, los mecanismos legales para la participación ciudadana.

Esto demuestra lo que plantea Aguilar (2003), no tiene sentido tener buenas ideas si éstas no pueden ser realizadas, diseñar una política debe prever e incluir la secuencia de acciones para implementarla. Para que una política sea una realidad concreta y no una inteligente idea debe diseñarse tomando en cuenta el proceso de acción que de la efectividad, continuidad y que permita obtener el objetivo buscado.

Además de las principales acciones que ha desarrollado el IMTCUMA en materia de transporte urbano, con la finalidad de mejorar el servicio también ha ejecutado otras acciones tal como se mencionan en los próximos párrafos.

### **3.4. Otras acciones para el Transporte Urbano**

Con la finalidad de mejorar la organización del sistema de transporte existente, descongestionar el tránsito en la ciudad y dar apoyo a los transportistas, el IMTCUMA llevó a cabo las siguientes acciones.

#### **a) Cédula de Servicio, mecanismo de organización**

En virtud de la desorganización, la inseguridad, el incremento diario de los conductores de carros por puesto y las solicitudes incesantes de la comunidad por regularizar el servicio de transporte en la ciudad, el IMTCUMA propuso y eje-

cutó en el 2007, la implantación de la Cédula de Servicio, a través del Decreto 321, el cual expone: *“La Cédula de Servicio es un documento de identificación que permitirá controlar, dirigir, regular y fiscalizar de manera efectiva a las unidades de transporte público urbano que presten servicio en el municipio Maracaibo”* (Alcaldía de Maracaibo, 2007).

Este documento tiene como objetivo: organizar el transporte público urbano que circula en el municipio, puesto que sólo se otorga a los propietarios que aparezcan en la GT5; documento de autorización emitido por el IMTCUMA a las organizaciones de transporte en el cual aparecen los nombres de los propietarios y características de las unidades, necesario para poder prestar el servicio en el municipio legalmente.

Asimismo, la Cédula de Servicio persigue regular las unidades de transporte público urbano y garantizar a los usuarios y transportistas la correcta prestación del servicio, correspondiente al estado de las unidades, cumplimiento de las rutas, horario del servicio, paradas y tarifas establecidas.

Sin embargo, a través del análisis de las encuestas aplicadas a usuarios y el centimetrage de prensa ocupado en el año 2007, la Cédula de Servicio no cumple con las exigencias de la urbe marabina, puesto que el 90% de las organizaciones de transporte no poseían el documento.

#### **b) Brigada de Control y Circulación Vial**

Otro mecanismo de regularización y fiscalización del transporte público urbano de la ciudad se formula, cuando el IMTCUMA crea la Brigada de Control Vial

del municipio, la cual tiene por funciones principales: velar por el bienestar de los usuarios del transporte público y vigilar por la correcta prestación del servicio de transporte público urbano en la ciudad.

La Brigada de Control Vial necesita de mayor número de funcionarios para dar cumplimiento a sus lineamientos, puesto que se hace necesario un brigadista en cada parada de las ciento dos rutas que prestan sus servicios en la ciudad; que vele por el cumplimiento de la tarifa establecida, por el cumplimiento de la ruta, de las paradas, entre otros factores que en la actualidad perjudican al usuario y la correcta prestación del servicio de transporte público en la ciudad, sobre todo en el casco central; punto de encuentro neurálgico en el cual confluyen la mayoría de las paradas del transporte público urbano.

#### **c) FODAT- Fondo de Atención al Transportista**

Otro de los aspectos que la Alcaldía de Maracaibo tomó en cuenta para la implantación de una política de transporte en el municipio, es la creación de una Oficina de Atención al Transportista, la cual es conformada mediante Decreto Municipal N° 302 en marzo de 2004, y tiene por función apoyar el mantenimiento de los vehículos de transporte público, mediante el otorgamiento de préstamos y subvenciones para la adquisición de repuestos (Alcaldía de Maracaibo, 2004).

En la actualidad, el FODAT funciona de manera conjunta con la Federación Bolivariana de Transporte del Zulia, y se encarga de brindar asistencia social al transportista, además de gestionar créditos

para la adquisición de taxis, en convenio con Banfoandes.

## **4. Conclusiones**

La política de transporte urbano del Municipio Maracaibo consistió en implementar parcialmente la política nacional, principalmente en lo relativo a la rehabilitación vial la cual se expresa en el uso del 76% de los recursos de la inversión total. Esto se explica porque los costos de vialidad en un país petrolero, como Venezuela, son relativamente bajos en comparación con unidades de transporte y semáforos; por otro lado, la mejora de la vialidad se percibe ante los ciudadanos como eficiencia en la inversión pública lo que contribuye a la legitimación de los alcaldes.

Con la finalidad de mejorar el servicio de transporte público urbano, el Municipio Maracaibo propuso un sistema de transporte público consistente en rutas de transporte prestadas por autobuses de capacidad 46 puestos, en canales exclusivos, por el corredor más congestionado de la ciudad. Esta propuesta no se implantó debido al rechazo de los transportistas que prestan el servicio en ese corredor. En consecuencia, se realizaron cambios que desviaron el concepto original. Esto demuestra el complejo proceso de la implementación de la política, aunado a la escasa participación de los actores (transportistas y usuarios) en el diseño del proyecto.

En la Política Nacional de Transporte Urbano del 2001 no se perciben los cambios promovidos por el Gobierno Nacional desde 1998, de un modelo de



desarrollo neoliberal a un modelo con enfoque social. La PNTU 2001 en el contenido conserva los lineamientos y programas de la PNTU 1991, diseñado en un gobierno neoliberal. En cuanto a la implantación de esta política, que consiste en apoyar técnica y financieramente a los municipios para la ejecución de los programas diseñados, solo se hizo efectiva en el Municipio Maracaibo durante los años 2001 y 2002, con la puesta en marcha del Subprograma de Mejoras a la Infraestructura, específicamente dirigido a la repavimentación vial. Lo referido al fortalecimiento institucional y a la modernización del transporte público no se ejecutó, quedando de lado.

De allí que se pueda afirmar que la política diseñada tanto a nivel nacional como local difiere de la política finalmente implantada debido a la diversidad de actores involucrados y sus intereses encontrados, a la escasa participación de los transportistas y los usuarios en el diseño de las mismas y a la incongruencia entre las prioridades identificadas y los rubros financiados.

## Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Maracaibo. (2007). **Decreto N° 321 sobre el Reglamento para la implementación de la Cédula de Servicio y el Cintillo Identificador**. Maracaibo.
- Aguilar, Luis (1994). **La hechura de las políticas**. México: Miguel Angel Porrua.
- Aguilar, Luis (2003). **La implementación de las políticas**. Mexico.
- Alcaldía de Maracaibo (2004). *Decreto N° 302 sobre la Creación del Fondo de Asistencia al Transportista*. Maracaibo.
- Álvarez, Á. (1992). Análisis de Políticas Públicas. **Publicaciones del CLAD**. Caracas .
- Álvarez, Á. (1992). Análisis de políticas públicas. **Publicaciones del CLAD**. Caracas .
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (1996). LEY DE ASIGNACIONES ECONOMICAS ESPECIALES PARA LOS DERIVADOS DE MINAS E HIDROCARBUROS. **Gaceta Oficial N° 36.110 de fecha 18 de diciembre**.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2006). LEY QUE CREA EL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.805 Extraordinario, de fecha 22 de Marzo**.
- Bouzas, R. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. **Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas**, Año/Vol 4. No. 002. Universidad de Compostela. España.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación Pragmática de las Políticas Públicas. **ICE Evaluación de Políticas Públicas**, Mayo - Junio. No. 836. España.
- FONTUR (2001a). Recuperado el MAYO de 2008, de WWW.FONTUR.GOB.VE.
- FONTUR (2001). **Política Nacional de Transporte Urbano**. Caracas - Venezuela.
- Gomà, Ricard; Brugé, Q. (1998). Nuevos Modelos de Gestión y Organización Pública. **En Autonomies** No. 18.
- Gomà, Ricard; Subirats, J. (1998). **Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno**. Barcelona España: Editorial Ariel S.A.
- IMTCUMA (2007a). **Estudio técnico de selección de la ruta para maracaibo siglo XXI**. Maracaibo.

- IMTCUMA (2007). **Maracaibo Siglo XXI. Hacia la modernización del transporte público.** Maracaibo: Presaión de propuesta.
- IMTCUMA (2001-2007). **Memoria y Cuenta del IMTCUMA.**
- IMTCUMA (2001). **Memoria y cuenta del Municipio Maracaibo.**
- IMTCUMA; SIEM (2007). **Maracaibo Siglo XXI.** Maracaibo.
- Lander, L. (2006). Insurrección de la tecnocracia petrolera en Venezuela. En H.O. Henríquez & AM. Estévez. **El poder de los expertos: Para comprender.** Maracaibo. Venezuela: Universidad del Zulia.
- METROMARA & MODELÍSTICA (2005). Estrategia de desarrollo del Sistema Integrado de Transporte Masivo para el Área Metropolitana de Maracaibo. Informe Fase I. Base de datos y calibración del sistema de modelos. Maracaibo.
- Ocaña, Rosa Virginia; Urdaneta, Joheni (2005). Participación de los Municipios en la formación de la Política Nacional de Transporte Urbano de Venezuela. **Revista Venezolana de Gerencia**, Año 10. No. 30. Universidad del Zulia. Venezuela.
- Roth, A.N. (2002). **Políticas Públicas.** Colombia: Panamericana Formas e Impresos.
- Urdaneta, Joheni; Ochoa, Haydee (2007). Principales actores en el proceso de formación de la política de transporte urbano de la Alcaldía de Maracaibo. **Desafíos, No. 16.** Universidad del Rosario. Bogotá. Colombia.