

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO DE VENEZUELA

Rosa Virginia Ocaña Ortiz
Departamento de Planificación Urbana
Universidad Simón Bolívar

RESUMEN

En las ciudades venezolanas existe un problema de transporte, evidenciado en elevados tiempos de viaje, congestión, transporte público y vialidad deteriorados. El objetivo de este trabajo fue el de analizar y evaluar el Programa Nacional de Transporte Urbano implantado en Venezuela, durante el período 1991-2000. Para el análisis se hizo énfasis en el diseño de la política, la definición y estructuración del problema. Para la evaluación, se hizo hincapié en la ejecución y resultados. De acuerdo con los resultados, el problema fue mal estructurado, sin visión sistémica, holística, sin considerar el carácter «transversal» del transporte urbano. El PNTU facilitó procesos administrativos, pero el tiempo efectivo de respuesta a las solicitudes continúa siendo excesivo para los gobiernos locales. El PNTU evidencia resultados negativos, incremento en la burocracia central. Los incrementos en la flota de transporte público se traducen en saturación de rutas urbanas y desorden, con los costos sociales asociados.

ABSTRACT

Large travel times, levels of congestion, deteriorated transit system and poor infrastructure are evidence of the transportation problem in Venezuelan cities. The main aim of this research was to analyze and assess the Urban Transport National Program (PNTU) implemented between 1991 and 2000 in Venezuela. The analysis stressed the police design as well as the problem definition and structure. The evaluation emphasized the execution and results. According to the latter, the problem was not identified correctly, since a systemic, holistic approach was not used, and the transverse feature of the urban transport was ignored. The PNTU made easier the administrative procedures, but the time to answer local government demands is still too high. The PNTU shows negative results and an increase of central bureaucracy. Increments of the public transportation fleet had brought about chaos and saturation in the urban routes and associated social costs.

1. INTRODUCCION

En las ciudades venezolanas existe un importante problema de transporte urbano que se evidencia en elevados tiempos de viaje, congestión en las principales vías, largas colas de usuarios del transporte público, vialidad urbana deteriorada, inexistencia de información sobre el servicio de transporte público, entre otros. Ante este problema, de orden indudablemente público, las autoridades gubernamentales de Venezuela han actuado de manera diferente, desde la indiferencia total de los años treinta, hasta el diseño e implantación de una política expresa de transporte urbano por parte del gobierno central en 199, pasando por la subvención para la operación de empresas privadas de transporte público, el establecimiento de empresas públicas que sirvieran de “modelo” para las privadas, el subsidio a la compra de vehículos de transporte colectivo o piezas de repuestos, entre otras. Estas diferentes acciones por parte del Estado han estado en concordancia con la situación económica y política del país.

Estas intervenciones del gobierno central en materia de transporte urbano han sido escasamente analizadas y evaluadas, existiendo solo investigaciones parciales o indirectas. Particularmente, el programa nacional de transporte urbano, como política pública en el período 1991-2000 no ha sido analizada, de acuerdo a la revisión bibliográfica y hemerográfica realizada durante el desarrollo de la presente investigación.

De allí el objetivo del trabajo de llevar a cabo una evaluación del Programa Nacional de Transporte Urbano, como política pública diseñada e implantada durante el período 1991-2000. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica sobre el transporte urbano en Venezuela, las políticas públicas en general, y aquellas relativas al transporte urbano en el país. Así mismo, se estudiaron metodologías para el análisis y evaluación de políticas públicas en general y de políticas públicas en transporte urbano.

Como hipótesis de trabajo se planteó que el Programa Nacional de Transporte Urbano, a pesar de haber contado con importantes recursos financieros, no cumplió con los objetivos para los que fue concebido debido a que las medidas contempladas no fueron las apropiadas para atender los verdaderos problemas de transporte existentes en las ciudades venezolanas.

2. EL PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO 1991-2000

2.1. Antecedentes

En Venezuela sólo se han diseñado tres políticas expresas en materia de transporte: la Política Integral de Transporte (1989), la Política Nacional de Transporte Urbano (1991) y la Política Nacional de Transporte Urbano 2 (2001). Con anterioridad no hubo un esfuerzo directo para desarrollar una política de transporte. La mayoría de las acciones públicas en esa materia, eran medidas aisladas, esporádicas, reactivas. Muchas de estas medidas fueron ejecutadas como parte de la implantación de políticas públicas en materia de empleo, de energía, de industria y de redistribución de los ingresos petroleros.

En 1989 fue diseñada la Política Integral del Transporte por el Consejo Venezolano de Transporte, como respuesta al creciente deterioro del servicio público. Los lineamientos planteados tenían como fin “garantizarle al país un sistema de transporte *urbano e interurbano* eficiente, de buena calidad, en crecimiento y diversificación continua, y a un costo que genere los mayores beneficios a los usuarios y a los operadores” (MTC, 1990).

La Política Integral de Transporte Público tuvo su base sobre cuatro planes dirigidos a cada uno de los factores que determinan la operabilidad y viabilidad de los sistemas de transporte: Sistema dinámico de tarifas, Plan de subsidio social al transporte, Plan de reducción de costos operativos, Reforma institucional del transporte (MTC, 1990). El transporte urbano no llegó a ser objeto de esta política, a pesar de lo enunciado en los documentos y discursos originales.

La Política Nacional de Transporte Urbano I fue presentada mediante documento emanado del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en 1991, y para su implantación se ejecutó el Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU) a través del organismo llamado Fondo Nacional de Transporte Urbano.

2.2. El Programa Nacional de Transporte Urbano: objetivos, premisas y acciones

El Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU) buscaría “mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas de transporte urbano en las ciudades venezolanas” (MTC, 1991). Su “objetivo primario” fue mejorar y fortalecer los organismos locales y nacionales responsables de la planificación, programación, dirección, financiamiento, reglamentación, formulación, evaluación, selección y ejecución de proyectos y operación del transporte urbano (MTC, 1991). Los objetivos secundarios del PNTU serían: Aumentar la eficiencia de la operación del

tránsito y del transporte público, Garantizar la reducción de los costos operacionales de los vehículos y posponer nuevas inversiones en vialidad urbana, Contribuir a aliviar la pobreza de los grupos de bajos recursos económicos. (MTC, 1991).

El programa estaría “inscrito en el proceso de descentralización administrativa y en el pleno reconocimiento de las competencias municipales en lo que se refiere el transporte y tránsito urbano” mediante “la asistencia técnica y financiera del FONTUR” a los órganos locales. El PNTU comprende tres subprogramas: Fortalecimiento Institucional ; Mejoras físicas a la infraestructura y Renovación de flota de transporte público.

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

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

El subprograma de mejoras físicas a la infraestructura se ocuparía del financiamiento de acciones en las municipalidades para mejoras al tránsito y la circulación. Incluyó obras de semaforización, control de estacionamientos, cambios en la circulación vial, demarcación, señalamiento, construcción de paradas de transporte público, terminales, refugios y bahías para autobuses, aceras, pasarelas, zonas y calles peatonales, mejoras a la geometría vial, ensanche de vías, canalización de cruces, repavimentación y construcción de tramos limitados de nueva vialidad, con prioridad en aquellas vías más utilizadas por el transporte público (MTC, 1991). Este subprograma se concatenaría con el lineamiento de creación de infraestructura de apoyo y, de cierta manera, con la modernización del transporte, ya que al invertir recursos en mejorar la infraestructura de transporte, a través del subprograma de modernización a la infraestructura, se estaría respondiendo a uno de los lineamientos planteados en la PNTU, denominado ‘creación de infraestructura de apoyo’ así como al lineamiento de ‘modernización’.

El subprograma de renovación de flota contempló otorgar financiamiento a transportistas para la adquisición nuevos vehículos de transporte colectivo, así como la repotenciación de vehículos en servicio, los cuales serían “cancelados por los beneficiarios con años de servicio según el plazo del crédito” (MTC, 1991). La renovación de flota sería entonces el subprograma que atendería al lineamiento de Asistencia financiera del Estado y que apoyaría la modernización del transporte.

Cada uno de estos subprogramas fueron implantados a través de acciones diversas durante el período de estudio. El subprograma de fortalecimiento institucional implicó el desarrollo de cursos de capacitación para transportistas y técnicos del transporte, la realización de seminarios, la asistencia técnica a oficinas municipales de transporte, el apoyo para la adquisición de mobiliario y equipos de oficinas (computadoras, impresoras, fax, fotocopadoras, etc.), y la ejecución de estudios y proyectos de transporte y tránsito. Estas acciones se concibieron como elementos que permitían crear plataforma para apoyar la municipalización y ayudar a lograr la modernización gerencial.

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

El programa de renovación de flota se circunscribió a la adquisición de vehículos autobuses, minibuses y rústicos. En el documento de política se planteó de forma expresa que se privilegiarían los autobuses (por sus virtudes como medio de transporte colectivo, comparado con el minibus) y los rústicos (por servir las zonas donde vive la población menos favorecida económicamente). En Venezuela, históricamente se ha asumido la práctica de financiar (léase subsidiar) la adquisición de vehículos de transporte público para evitar o frenar aumentos de tarifas de transporte (Ocaña, 1993). Asimismo, se ha creído que la modernización del transporte involucra necesariamente la compra de vehículos nuevos.

Para llevar a cabo estas funciones, FONTUR contó con aportes anuales del Ejecutivo Nacional y con financiamiento externo de la banca multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento), además de recursos provenientes de convenios de cooperación internacional. Se considera necesario señalar que los recursos externos se utilizaron exclusivamente para los subprogramas de fortalecimiento institucional y mejoras a la infraestructura, puesto que son los subprogramas dentro del PNTU que cumplían con los lineamientos y política de los organismos multilaterales (Ocaña, 2003). El BID y el BM expresan abiertamente en diferentes documentos de políticas, su negativa a financiar programas de adquisición de vehículos para transporte público o de implantación de sistemas de transporte público, en países en vías de desarrollo. Al respecto, estos organismos consideran que servicio de transporte público en las ciudades venezolanas presenta una situación adecuada en términos de calidad y precio, y que cualquier intervención en flota traería efectos perversos. El subprograma de flota ha funcionado exclusivamente con recursos internos del Presupuesto Nacional. En este sentido, los tres subprogramas que conforman el PNTU funcionan, de acuerdo a sus fuentes de financiamiento, bajo reglas de “organización” diferentes.

2.3. Conceptos y Metodología utilizada

Desde el punto de vista metodológico, la investigación realizada se basó en tres herramientas: la estructuración del problema según Dunn (1994); los sistemas general y específico de González (1998) y la sustancia y proceso de las políticas de Vasconcellos (1996).

Así, la estructuración del problema se entiende como un proceso que tiene como fin definir cuáles son los factores que inciden sobre el problema público, y que da origen al diseño de alternativas de políticas para solucionarlo. De allí que el problema público tenga características particulares como la multiplicidad de factores que inciden sobre él, las interrelaciones complejas, la direccionalidad del planteamiento, por lo que su definición es vital para lograr que la política que se implante realmente enfrente y solucione el problema.

Para ello González propone una metodología que permite conceptualizar los determinantes de un problema público, que integra las ideas de valores generales finales y específicos de MacRae, y que llama sistemas general y específico de políticas. El sistema general de políticas está estrechamente vinculado con los aspectos legales e institucionales que definen el marco en el cual se desenvuelven las políticas públicas de una nación. Incluye el ámbito jurídico constitucional, los sistemas electorales, la forma en la cual se relacionan los diferentes poderes públicos. Se espera que estos elementos se encuentren relacionados entre sí de una manera coherente, sin contradicciones, que persigan objetivos y tengan estrategias comunes.

El sistema de políticas específico está referido a aquellos valores que son considerados generales finales en una sociedad y, por lo tanto, adoptan su nombre a partir de los mismos: sistema de salud, educativo, administración de justicia, transporte, económico, etc. Estos sistemas están circunscritos a su ámbito de políticas y contienen otros valores específicos dentro de ellos. El establecimiento de objetivos y estrategias es particular para cada uno y no necesariamente tiene que existir coherencia entre todos o algunos de ellos, ya que la fijación de objetivos y prioridades es más una decisión política (que corresponde al término en inglés *politics*) que de políticas públicas (que corresponde al término en inglés *policy*).

Vasconcellos (1996) identifica dos componentes de las políticas de transporte urbano. Al primero lo denomina sustancia y está estrechamente relacionado con el contenido de la política. Al otro lo denomina proceso, y es el componente dinámico de la política pública, vinculado a la formulación, reglamentación, implementación y adopción de la política. El proceso presenta cuatro factores: el factor temporal, las dimensiones del análisis, la identificación de los actores y las variables e indicadores. Vasconcellos resalta que los estudios realizados en el área de transporte urbano han tenido, en la mayoría de los casos, un enfoque cuantitativo en lugar de un análisis cualitativo. Por lo tanto, en el área de transporte urbano se impone una necesidad urgente de nuevos enfoques para el estudio del problema, por lo que propone el *abordaje sociológico del transporte* el cual permite incorporar aspectos tales como: el ciudadano como ser político y su papel en el tránsito; el estudio de las relaciones entre los actores claves, diseñadores y controladores de la política; y, adicionalmente a los criterios de eficiencia económica y social, introducir elementos para el análisis de la equidad y la efectividad de dichas políticas.

En el proceso de establecer criterios para la evaluación de las políticas de transporte urbano en Venezuela, se consideró lo propuesto en la literatura especializada sobre la evaluación de las políticas públicas, y se definieron, de acuerdo al conocimiento del área del transporte urbano, de la política asumida por el Estado venezolano durante la segunda mitad del siglo XX y de elementos encontrados en diferentes documentos oficiales, los siguientes criterios: adecuación, efectividad, eficiencia, equidad y pertinencia.

Se entiende por adecuación aquello conveniente, útil, oportuno, provechoso, proporcionado. La adecuación, entonces, permitiría medir que tan conveniente y ajustada es una política para dar respuesta a un problema identificado. La adecuación tiene que ver con lo apropiado para la solución del problema, sin tomar en consideración la variable tiempo. La efectividad se entiende como la relación que existe entre lo programado y lo logrado, en términos de calidad y cantidad. Lo importante en la efectividad es el resultado sin importar su costo. Este criterio enfatiza el cumplimiento del programa.

La eficiencia, se concibe como la relación entre la cantidad de insumos usados y los productos o resultados obtenidos. Correspondería al uso de recursos sin descuidar el costo. La eficiencia está vinculada con la productividad. La equidad, se entiende como la igualdad, como la cualidad que consiste en asignar a cada uno lo que le corresponde. Este criterio permitiría medir o valorar si una política dada ha tenido en cuenta las diferentes clases sociales, e involucra información cualitativa y cuantitativa.

El último criterio establecido es la pertinencia entendiendo por ésta el hecho de si una política o una solución es oportuna para un tipo de problema dado, o si una acción es adecuada en una situación dada. Se trata de una dimensión temporal, en la cual cada acción debe ser confrontada con cada problema.

Una vez definidos los criterios para la evaluación de políticas y las interrogantes asociadas a cada uno de ellos, se procedió a la definición de un procedimiento para recopilar los puntos de vista de los diferentes actores que intervienen en el transporte urbano: autoridades-técnicos, usuarios, operadores. Para este fin se elaboró un cuestionario que pretendió abordar cada uno de los criterios establecidos y que fue aplicado a 25 técnicos, 29 operadores y 23 usuarios.

La segunda fuente utilizada fueron los informes anuales de gestión producidos por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (años 1992-2000) y por el Fondo Nacional de Transporte Urbano (años 1992-2000) y el Compendio Estadístico del Fontur.

2.4. Evaluación del Programa Nacional de Transporte Urbano

El PNTU, en el período 1991-2000 tuvo gastos por el orden de los 469.766 millones de bolívares constantes a precios de 1997 (alrededor de 960 millones de US \$ 1997), repartidos en 66.778 millones de bolívares para el programa de fortalecimiento institucional, 146.845 millones de bolívares para mejoras a la infraestructura y 256.053 millones de bolívares para financiamiento de flota (es decir, un monto mayor que la suma de los otros dos subprogramas), abarcando mas de 72 municipios, e involucrando la compra de mas de 7.500 vehículos nuevos, equivalentes a unos 258.534 nuevos puestos en transporte público.

De acuerdo con los resultados obtenidos el problema de transporte urbano de las ciudades venezolanas fue mal estructurado, en el sentido de que no contempla todos los elementos existentes, y además, dichos elementos no se encuentran jerarquizados. Por otra parte, el problema se planteó sin ningún tipo de visión sistémica, holística, sin considerar el carácter «transversal» del transporte urbano. Fue realizado en el seno del antiguo Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por un grupo de especialistas, sin consultar a los actores del sistema, obviando diferentes elementos importantes, como por ejemplo aquellos que pertenecen a la vivencia diaria en el transporte urbano. Igualmente, el problema se estructuró de manera tal que no permite visualizar la existencia de cambios una vez implantada la

política. Algunos de los objetivos propuestos por la política parecieran incompatibles con algunas de las acciones implementadas. El PNTU, a pesar de utilizar constantemente la palabra inversiones, se refiere a subsidios en diferentes áreas.

A los fines del trabajo y luego de realizar una decantación de las múltiples interrogantes que se plantearon inicialmente, se decidió atender aquellas que se presentaban como factibles, dado que se trató de un trabajo individual que contó con escasos recursos financieros para su realización. En este sentido, las primeras interrogantes a responder serían: ¿Es posible lograr los objetivos planteados a través de los instrumentos propuestos? Y, por otra parte, ¿se atendió el problema? (las cuales están relacionadas directamente con los criterios de adecuación y pertinencia). Los entrevistados respondieron a la primera pregunta “sí, pero de forma parcial”, lo cual evidencia un desconocimiento de ciertos elementos del problema y la importancia de oír a todos los actores que participan del problema, si se quiere encontrar soluciones adecuadas y oportunas. Sin embargo, calificaron como el subprograma de financiamiento de flota como el menos pertinente dado que, además de la poca relación que tiene con las necesidades de movilidad que existen en las ciudades y de no estar enmarcado dentro de los planes de cada municipio, presenta incongruencias propias. Al respecto, el otorgamiento de los vehículos se ha realizado sin formación de los conductores, lo cual se traduce en la práctica en un mantenimiento o reproducción del sistema de transporte público actual, lo que es contrario a los objetivos del PNTU que llamaba a la modernización.

A la segunda pregunta los entrevistados contestaron “no completamente”, con lo cual queda a la luz lo poco efectivo que ha sido el PNTU para solucionar los problemas de transporte urbano. Los resultados obtenidos se limitan al ingreso de vehículos nuevos en un número alrededor del 10% de la flota total, pero en ningún caso a modificaciones en la estructura del sistema de transporte urbano, y ni siquiera a cambios notables en el sistema de transporte público.

Sobre el surgimiento de oficinas locales (municipales) de transporte no se pudo confirmar una relación directa entre éste y el PNTU. Tan solo se pudo constatar que a finales de los años ochenta sólo existían ocho direcciones municipales de transporte, mientras que para el 2002 se contaba con una veintena.

En relación a la cantidad de técnicos formados a través del programa y los costos asociados a éstos, en el cuadro siguiente, se presenta la evolución entre 1992 y 2000. Es importante resaltar que por medio del subprograma de fortalecimiento institucional se desarrollaron dos tipos de cursos para personal técnico y profesional de transporte y tránsito: cursos cortos (1 a 3 días) y el llamado curso intensivo (5 meses).

Tabla 1: Cursos, participantes y gastos (Bs constantes 97=100)

Año	Cursos T.	Participantes T	Cursos C	Participates C	Total Cursos	Total Participantes	Millones Bs
1994	5	113	6	163	11	276	9.57
1995	0	0	4	93	4	96	158.84
1996	1	29	12	297	13	326	122.19
1997	4	212	51	1517	55	1729	1150.16
1998	4	76	65	1625	69	1701	1216.67
1999	0	0	46	1184	46	1184	2458.67
2000	30	701	58	1368	88	2069	1340.20
Total	44	1131	242	6247	286	7378	6470.10

Fuente: Ocaña O., Rosa Virginia (2003), *Análisis y Evaluación de las Políticas en Transporte Urbano en Venezuela (1991-2000)*, Trabajo de Ascenso, USB, Caracas.

A través de los cursos cortos se formaron 906 técnicos y 6.247 conductores en nueve años, siendo el costo medio asociado de Bs. 680.000. Con el curso intensivo se brindó preparación a 225 profesionales entre 1992 y 2000, con un costo por persona de 7,1 millones de bolívars constantes de 1997 (costo promedio US \$ 22.000, pero que llegó en el caso del cuarto curso a ser igual a US \$ 40.000).

Es importante destacar que los ocho cursos intensivos que se desarrollaron durante el período 1992-2000 (en realidad entre 1996 y 2000) consumieron el 25% de los recursos totales gastados por concepto de formación de técnicos y conductores. Si comparamos estos costos con los montos de las matrículas que se pagan en los estudios de postgrado en transporte de las Universidades Simón Bolívar y Central de Venezuela, Bs. 900.000 y Bs. 1.000.000 respectivamente, las diferencias son significativas.

El programa de Financiamiento de flota implicó la compra de 7.515 vehículos nuevos, equivalentes a unos 258.534 nuevos puestos en transporte público, siendo 18% de ellos vehículos rústicos, 39% minibuses y 43% autobuses, tal como lo presenta la tabla 2. Esto implica que, de la totalidad de los recursos utilizados para adquisición de flota, el 9% se usó para adquirir vehículos rústicos, que sirven exclusivamente a las clases con menores recursos; correspondiendo al 6,4% de los nuevos puestos.

Tabla 2: Número de vehículos financiados y distribución porcentual

Año	Total vehículos	% Rústicos	% Minibús	% Buses	Total
1992	132	0,0	43,9	56,1	100
1993	1017	4,0	92,5	3,4	100
1994	64	31,3	68,8	0,0	100
1995	64	10,9	89,1	0,0	100
1996	571	52,5	8,8	38,7	100
1997	1112	21,9	21,6	56,5	100
1998	1394	10,7	17,5	71,8	100
1999	904	18,1	30,4	51,4	100
2000	2.257	20,1	44,5	35,1	100
Total	7.515	18,3	38,9	42,8	100

Fuente: Ocaña O., Rosa Virginia (2003), *Análisis y Evaluación de las Políticas en Transporte Urbano en Venezuela (1991-2000)*, Trabajo de Ascenso, USB, Caracas.

En términos de equidad o justicia social, hay poca información con el nivel de detalle suficiente para conocer las intervenciones en las áreas más desasistidas de las ciudades y/o ocupadas por los habitantes de menores ingresos. Es el caso del programa de renovación de flota de vehículos rústicos, de uso casi exclusivo en las zonas de crecimiento no controlado

de Caracas, en el cual se han usado escasamente el 9% del total de los recursos invertidos en el subprograma, lo cual equivale al 19% de los vehículos financiados y el 6,4% de los puestos nuevos ofrecidos. Con estos indicadores, los alcances en términos de equidad estarían lejanos a ocupar un lugar importante dentro de los logros asociados a la implantación de la política.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Para los encargados de la formulación de la política general, la evaluación puede cumplir un papel importante al proporcionar información sobre actividades pasadas o en curso, que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas. Al sintetizar lo que se conoce sobre determinado problema y su solución, y desarrollar información adicional sobre la eficacia de las políticas y programas, esta etapa puede arrojar información útil para la formulación de importantes decisiones de política. Para los encargados de la gestión cotidiana, los resultados sirven para centrar la atención sobre los objetivos perseguidos, evaluar la conveniencia de actividades emprendidas y descubrir formas de mejorar la eficacia de la ejecución (CEPAL, 2001).

Las evaluaciones cumplen una función relevante de responsabilización en el marco del buen gobierno, entendida como la rendición de cuentas necesaria para juzgar la actuación del sector público. La acción pública hoy día es repensada en función, no de lo que produce, sino de sus fines y consecuencias, lo que hace necesario el desarrollo de un conocimiento externo a las organizaciones administrativas. Administrar una política pública, es también reunir la información pertinente sobre sus efectos y compararlos con los objetivos que ella se fijó. De esta manera, el análisis de las políticas públicas y la práctica de la evaluación permiten aprender de la experiencia (CSDLE, 1996).

Sin embargo, y a pesar de la aceptación teórica de todos estos beneficios incontestables del análisis y de la evaluación de las políticas públicas, son pocos los organismos ejecutores de la política que evalúan los resultados de su gestión, y las instituciones a través de las cuales ésta se ejecuta; limitándose a aquellos que perciben recursos provenientes de préstamos de organismos de la banca multilateral o bilateral, o donaciones internacionales. Asimismo, son escasos los ejemplos de evaluaciones de políticas públicas en los cuales se consideran los beneficiarios de dicha política, a pesar de la importancia que la literatura brinda a éstos.

La naturaleza interministerial de las políticas públicas es consecuencia de la transversalidad (multiplicidad de factores) de los problemas que abordan, por lo que se necesitan formas de estructuración y de control, mas apropiadas a la naturaleza de los problemas y a las características de las políticas propuestas para su solución. En la actualidad, se confronta a muchos niveles una escasez de datos, lo que conduce a los encargados de la evaluación a invertir buena parte de su tiempo en compilarlos. Los poderes públicos comienzan, apenas, a tomar conciencia de estos vacíos de información y su importancia y esto, gracias a los resultados generados por la evaluación.

El paso de una lógica de producción de bienes públicos a una lógica de resolución de problemas públicos implica que es necesario repensar los modos de gestión y de evaluación en función, ya no de los organismos como unidad de análisis, sino en función de características multiorganizacionales de los programas públicos (Duran, 1999).

El PNTU facilitó procesos administrativos, dado que se realizó en el seno de una fundación pública que, por definición, goza de ventajas en términos de menor burocracia que otros entes gubernamentales. Sin embargo, el factor tiempo efectivo de respuesta a las solicitudes realizadas continúa siendo excesivo para los gobiernos locales y para cualquier administración, contándose mas de año y medio para obtener los recursos solicitados en los programas integrados de inversión. Si se comparan estos lapsos con los de duración de los gobiernos locales, ubicados actualmente en cuatro años, puede comprenderse la calificación de «excesivo».

En el estudio de la adecuación del PNTU a las necesidades existentes, los actores del transporte urbano se encuentran satisfechos en términos de cantidad (para el 53% de los casos), pero no en términos de calidad. Resalta la insatisfacción de los operadores ante el programa de renovación de flota, a pesar de que éste recibe más del 50% de la totalidad de los recursos del PNTU. Este sería uno de los fenómenos asociados al PNTU a estudiar de forma profunda.

En relación con la pertinencia del PNTU, a nivel de los actores, se le calificó de poco pertinente, especialmente en relación al programa de renovación de flota. Esta calificación concuerda con la poca relación que existe entre las necesidades de movilidad en los municipios y el otorgamiento de financiamiento para compra de vehículos asociados a rutas saturadas.

Finalmente, en términos generales, existen elementos que permiten brindar calificaciones positivas al PNTU: la capacitación de recursos humanos, el apoyo a la adquisición de mobiliario para las oficinas locales de transporte urbano, el incremento de la flota de transporte público, el aumento del nivel de servicio (vía la menor edad de la flota), las mejoras de la red vial, las inversiones en estudios y la creación de policías viales, entre otras. Sin embargo, el PNTU también ha presentado resultados negativos, los cuales se encuentran ejemplificados por un crecimiento visible en la burocracia a nivel del estado central y que choca directamente con los principios de descentralización y municipalización que estaba pensado apoyar. Por otra parte, los aumentos de la flota de transporte público se han traducido en saturación de ciertas rutas urbanas y desorden en las ciudades, con los costos sociales asociados.

La consideración de los planteamientos aquí realizados, por parte de entes y actores que desarrollaran nuevas políticas de transporte urbano en Venezuela, aportaría elementos que ayudarían a mejorar y enriquecer no solo el diseño de dichas políticas, sino también a redimensionar los objetivos, a revisar de forma distinta las acciones a implantar y con todo ello, a obtener resultados mas cercanos a la solución de los problemas que los obtenidos hasta ahora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2001). *Evaluación de Políticas y Programas en la región del caribe de habla inglesa: problemas conceptuales y prácticos*. CEPAL, Serie Gestión Pública, N° 9, ILPES, Deryck R. Brown.
- Conseil Scientifique De L'Evaluation (1996). *Petit Guide de l'évaluation des politiques publiques*. La Documentation Française, Paris.
- Dunn, William N. (1994). *Public policy analysis. An introduction*. Englewood Cliff, NJ.: Prentice Hall. 2nd edition.

- Duran, Patrice (1999). *Penser l'action publique.*, LGDJ-EJA, Paris.
- FONTUR. MTC (1991 a 2001). *Informes de Gestión*. FONTUR, Caracas.
- GONZALEZ, Marino J. (1998). *A policy-oriented framework to evaluate determinants of child health conditions: conceptual foundations and empirical analysis*. PhD Dissertation. University of Pittsburg
- Ley Orgánica de Régimen Municipal (1987)
- MacRae, Duncan (1985). *Policy indicators: Links between social science and public debate*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones (1990). *Documento de Política Integral del Transporte*. MTC, Caracas.
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones (1991). *Documento de Política de Transporte Urbano*. MTC, Caracas.
- Ocaña O., Rosa Virginia (1993). *Los Subsidios al Transporte Colectivo Urbano en Venezuela*. VI CLATPU, San José de Costa Rica, Junio 1993
- Ocaña O., Rosa Virginia (2003), *Análisis y Evaluación de las Políticas en Transporte Urbano en Venezuela (1991-2000)*, Trabajo de Ascenso, USB, Caracas.
- Vasconcellos, Eduardo Alcântara (1996). *Transporte Urbano, Espaço e equidade, análise das políticas públicas*. Editoras Unidas, Sao Paulo
- Vasconcellos, Eduardo Alcântara (1999). *O transporte na cidade do século 21*. en Actas del XII Congreso Brasileiro de Transporte y Transito, Recife, Brasil.