

Coordinación entre los gobiernos municipales y el gobierno metropolitano en materia de transporte urbano: Caracas

Coordination between local and metropolitan governments in urban transport issues: Caracas

Rosa Virginia Ocaña Ortiz

Departamento de Planificación Urbana. Universidad Simón Bolívar.

E-mails: rocana@usb.ve

Resumen

El artículo presenta algunas reflexiones sobre las posibilidades reales de coordinación entre los gobiernos municipales y metropolitanos en materia de transporte urbano. Inicia con el estudio del sistema de transporte urbano de Curitiba, Brasil, el cual sirve para mostrar un ejemplo exitoso de coordinación y recoger las lecciones aprendidas a través de él. Seguidamente, se estudia y analiza el sistema de transporte urbano de Caracas, Venezuela, para confrontar los dos casos. Como resultado de dicha confrontación se obtiene una serie de elementos a considerar para conseguir caminos que den cabida a la coordinación entre gobierno metropolitano y gobiernos municipales en materia de transporte, a través del reparto de tareas específicas. Como conclusión se obtiene que el funcionamiento de la ciudad no se corresponde con consideraciones de límites jurisdiccionales y que las necesidades de entendimiento, coordinación, coherencia, participación, planificación, organización e integración en Caracas en materia de transporte son innegables si se quiere un mejor sistema de transporte urbano, acorde con las necesidades de movilidad de los ciudadanos y los requerimientos para el crecimiento económico en la ciudad.

PALABRAS CLAVES: transporte urbano, coordinación, gobierno municipal y metropolitano, Caracas, Curitiba.

Abstract

The article presents some reflections on the real coordination possibilities that exist between the municipal and metropolitan governments in the subject of urban transport. It begins with a study of the urban transport system in Curitiba, Brazil, which serves for showing a successful example of coordination and assessing the learned lessons that have come through it. Next, the urban transport system in Caracas, Venezuela is studied and analyzed, in order to compare both cases. As a result of said comparison comes a series of elements to be taken into consideration when trying to achieve ways that allow coordination between municipal and metropolitan governments in subjects of urban transport through the assignment of specific tasks. As a conclusion it is obtained that the functioning of the city does not correspond to jurisdictional limit considerations and that the need for understanding, coordination, coherence, participation, planning, organization and integration in Caracas's transport is undeniable if a better transport system is aspired, one fitted to the citizen's mobility needs and the requirements for economic growth in the city.

KEY WORDS: Urban transport, coordination, municipal and metropolitan governments, Caracas, Curitiba

Introducción

La interdependencia funcional de los municipios que conforman una urbe implica que el servicio de transporte público de cualquiera de ellos es afectado por los servicios que atraviesan más de un municipio y, asimismo, la vialidad y el tránsito de un municipio se ve afectado por aquel de ámbito intermunicipal.

Las redes y la infraestructura de una ciudad se amplían y crecen de acuerdo a la dinámica de ésta y a las necesidades de sus habitantes, sin considerar límites jurisdiccionales. El transporte público de carácter metropolitano es mucho más que las rutas que prestan servicio a más de un municipio, y las vías y el tránsito metropolitano son mucho más que aquellas que sirven y circulan por más de un municipio. En el caso del tránsito urbano, los flujos de tránsito (que son comparados con los flujos de agua en una tubería) no entienden de jurisdicciones (municipal o distritales), sino de capacidades de las vías y de número de vehículos, se extiendan ellas en uno o más municipios. Esta "no comprensión" de jurisdicciones obedece

a que los viajes de las personas no responden a los límites jurídicos sino a la búsqueda del lugar apropiado para satisfacer sus necesidades (trabajo, educación, salud, etc.). Los viajes dentro del continuo urbano son insensibles a la división administrativa de la ciudad (Figueroa, 1997:27).

De allí que el tratamiento que éstos ameritan, tanto en términos de planificación como de gestión, vaya más allá de la suma de acciones municipales y distritales. En este sentido, las necesidades de entendimiento, coordinación, coherencia, participación, planificación, organización e integración en materia de transporte son innegables si se quiere un mejor sistema de transporte urbano, acorde con las necesidades de movilidad de los ciudadanos y los requerimientos para el crecimiento económico en cualquier ciudad.

En América Latina existe una ciudad en la que desde los años 60, técnicos y políticos comprendieron que para conseguir superar los problemas asociados a la planificación urbana y de transporte era necesario asumir el entendimiento y la coordinación de planes y acciones. Hoy día, Curitiba es caso de estudio para los planificadores urbanos y ejemplo exitoso de ciudad humana. Caracas ilustra el caso contrario. Aunque pudo haberse tomado cualquier otra ciudad latinoamericana, abrumadas por la congestión y otros efectos de la ausencia de visión sistémica e integrada, carentes de planes urbanos y de transporte, desarticuladas, deshumanizadas.

Curitiba, un ejemplo exitoso de sistema de transporte urbano y de coordinación municipal-metropolitana

Curitiba es una ciudad brasileña de alrededor de 2.000.000 de habitantes situada en el estado de Paraná, al suroeste de Brasil. Curitiba emprendió en los años 70 una revolución urbana en América Latina al promover la primacía del hombre sobre los automóviles. Se trata del establecimiento de un sistema de transporte masivo integrado de forma armónica dentro de un proceso de planificación urbana, concebida por equipos de trabajo multidisciplinarios y tomando en consideración a los diferentes actores. Mientras en la mayoría de las ciudades latinoamericanas se priorizaba la construcción de viaductos y de vías rápidas, Curitiba cerró el acceso al

casco central y lo devolvió a los peatones, al mismo tiempo que implantó un sistema vial de ejes estructurales que aseguran un desarrollo lineal para la ciudad, evitando el congestionamiento. Se trata de un sistema ternario, compuesto por carriles exclusivos para el tránsito de autobuses expresos, bordeados por v as para uso local y por v as rápidas en las direcciones centro-barrios y barrios-centro. Como resultado de estas medidas, los autobuses elevaron su velocidad promedio de 4/6 km/hora a 18/20 km/hora, en beneficio de los usuarios y haciendo más eficiente el servicio.

Se establecieron, además, l neas interbarrios que permiten la conexión entre dos barrios de la ciudad, sin tener que pasar por el centro. Asimismo, se implantaron l neas convencionales que atienden las áreas menos pobladas y l neas alimentadoras que conectan los barrios más distantes a las terminales de integración.

En materia de planificación urbana, se asumió la implantación de un uso mixto, estimulándose la ocupación diversificada del suelo (habitación, oficinas, comercios, escuelas) de manera de asegurar un crecimiento controlado de la ciudad y de reducir las necesidades de viajes. En marzo de 1991, se crearon las llamadas “L neas Directas” –mejor conocidas como l neas de “ligeirinho”– donde los autobuses marchan a mayor velocidad y donde el embarque se efectúa en estaciones tubulares, que garantizan que los pasajeros aguarden al abrigo de la intemperie. También se introdujeron autobuses biarticulados en el eje sureste-nordeste, en sustitución de los autobuses expresos (URBS,1992). Los ejes estructurales totalizan 56 kilómetros de v as exclusivas que se complementan por 300 kilómetros de v as alimentadoras, mil 235 de l neas interbarrios y 250 de l neas de “ligeirinho”.

Por este sistema, transita todos los d as una flotilla de 1.877 autobuses, entre convencionales, articulados y biarticulados, que recorren 316 mil kilómetros, transportando 1,9 millones de pasajeros. Este sistema presenta una tarifa social y un sistema de “caja única” operado por el municipio lo que permite la unificación de las tarifas y la existencia de subsidios cruzados dado que los recorridos cortos subsidian los recorridos más largos. El sistema es operado por empresas privadas, bajo el control estricto del municipio que establece los itinerarios y paga por kilómetro recorrido y no por pasajero transportado. Esto evita un exceso de autobuses en los recorridos más rentables y la falta de ellos en los recorridos menos interesantes. Curitiba consume 25 por ciento menos combustible que otras

ciudades del mismo tamaño, con ganancias significativas en cuanto a la emisión de contaminantes.

Desde el punto de vista institucional, en Curitiba las acciones en materia de transporte están claramente repartidas y coordinadas entre los diferentes organismos de gobierno. El desarrollo urbano de la ciudad de Curitiba se gestiona a través del Plan Director de Desarrollo Urbano, que se actualiza anualmente en el *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba* (IPPUC), entidad autónoma del Área Metropolitana de Curitiba (AMC), ocupada de la planificación integrada de la ciudad mediante la adaptación de los planes sectoriales.

El proceso de planificación de Curitiba, plantea una consulta pública del Plan Integrado de Desarrollo para el AMC, con talleres para promover una discusión abierta sobre los diferentes sectores, con participación de múltiples actores, tanto del sector público como del sector privado. El Alcalde de Curitiba y el IPPUC lideran el proceso. Se utilizan los parámetros establecidos por la Comisión de Coordinación de la Región Metropolitana de Curitiba (COMEC), entidad estatal creada en 1974 con autonomía técnica y administrativa, vinculada a la Secretaría Estatal de Planificación, responsable de la planificación y ejecución de funciones públicas de interés común en el ámbito de la RMC. De esta manera se puede observar que el Gobierno Nacional establece directrices para el transporte urbano en la Secretaría de Desarrollo Urbano, mientras que el Gobierno Metropolitano establece los parámetros (a través de la COMEC y el URBS) y el Gobierno Municipal planifica, diseña, proyecta, define y licita las obras (mediante el IPPUC).

Es importante destacar que en la implantación del sistema todos los sectores financian, incluyendo el sector privado.

Así, se puede observar que las acciones son planificadas, organizadas, coordinadas, coherentes y se toman llevando a cabo un proceso de participación de todos los actores involucrados en el sistema de transporte urbano. Hoy día Curitiba es ejemplo para el mundo en materia de planificación urbana y de transporte. Los beneficios obtenidos son de diversa índole: social, económico, ambiental, arquitectónico, urbanos. Destacan como resultados la accesibilidad de todos los grupos socioeconómicos a cualquier parte de la ciudad, la eficiencia del servicio de transporte público (frecuencias de tiempo regulares, flota de buses nuevos, seguridad

para el uso del peatón, control de la velocidad), buenas relaciones entre los diferentes actores del transporte, la existencia del más bajo índice de contaminación atmosférica de Brasil, la inexistencia de congestiones vehiculares en el centro de la ciudad, la preservación del patrimonio arquitectónico del centro, la creación de espacios públicos peatonales en el centro histórico de la ciudad, la creación de nuevos parques y jardines, lo cual redundará en mayor calidad de vida.

Caracas, sistema de transporte ineficiente y ausencia de coordinación

Caracas, la capital de Venezuela, presenta una población de unos 3,5 millones de habitantes que ocupa un área de 26.000 hectáreas y abriga el centro de servicios más importante del país. Administrativamente está conformada por cinco municipios: Libertador, Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo. En 1999 se creó el Distrito Metropolitano de Caracas, autoridad metropolitana que engloba los cinco municipios. El crecimiento de Caracas, a diferencia de Curitiba, se ha llevado a cabo sin obedecer a una planificación urbana, y es más bien el producto de una “planificación” posterior al crecimiento, que ocurre de forma desordenada y sin obedecer a criterios armónicos de desarrollo, que conlleven a relaciones equilibradas entre los diferentes espacios. En este sentido, se puede hablar de una ausencia de integración entre el uso del suelo y la planificación del transporte (Ocaña, Mundó, 2000).

El transporte urbano de Caracas se caracteriza por presentar tres componentes o subsistemas (infraestructura, transporte público y circulación) desarticulados, es decir, poco relacionados entre sí o poco integrados. Es común encontrar en Caracas, vialidad con poco uso y necesidades de vialidad y servicios de transporte público sin respuesta, además de ausencia de jerarquización vial, lo cual causa graves problemas de congestión, tal como lo reseñan los trabajos Arteaga y Tobías (1980), Arteaga (1982), Marcano (1978), Marcano (1986) y Post Buckley (2001). Ante la insuficiencia de transporte público sin respuesta por parte de las autoridades, se generó de forma espontánea servicios privados que han dado como resultado el sistema de “por puestos”.

El sistema de transporte público urbano de Caracas presenta importantes rasgos de "informalidad", que se observan en la forma flexible de la explotación del servicio, el cual detecta y responde rápidamente a las demandas que nacen en diferentes lugares de las ciudades (CEPAL, 1985 y González, 1967). La forma de propiedad en las organizaciones que lo prestan es atomizada, contando cada operador con un alto nivel de independencia y de iniciativa. Las operadoras del servicio de "por puestos" son más artesanales que empresariales, lo cual tiene grandes repercusiones en el nivel del servicio, pero también en los costos de operación. Sin embargo, evidencian un comportamiento corporativo para tener más fuerza al negociar con las autoridades en temas como las tarifas o los itinerarios de las rutas. Igualmente, se observa solidaridad entre los operadores (privados de cada uno de los modos), lo que permite la reproducción del sistema desde los años sesenta, así como una situación de armonía, a pesar de las diferencias internas que exige este sistema (Montilla y Ocaña, 1995).

La oferta de transporte colectivo de Caracas se encuentra compuesta por 4 modos: los autobuses, los "por puestos", los vehículos rústicos (llamados "jeeps"), y el metro. El servicio de autobús es prestado por 15 empresas privadas, 1 operadora de la Compañía del metro y 1 operadora municipal, contando entre todas con un parque cercano a los 450 buses. El metro posee actualmente tres líneas en servicio y 45 Kilómetros de vías. El servicio del metro y los metrobuses está integrado física, operacional e institucionalmente (Ocaña y Guilarte, 1994:15).

El servicio de "por puestos" y rústicos es prestado por más de 75 organizaciones de "por puestos" que sirven unas 250 líneas y poseen alrededor de 10.000 vehículos en servicio y cerca de 5.000 jeeps que sirven los barrios populares. Los usuarios del transporte urbano son tanto los que utilizan el transporte público como los que usan el privado. Estos dos grupos se disputan los espacios viales y pueden tener intereses encontrados. En Caracas, los desplazamientos se realizan siguiendo una distribución de 50% en vehículos públicos y 50% en vehículos privados.

El marco legal se encuentra conformado principalmente por la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) y las diferentes Ordenanzas y Reglamentos de transporte de los 5 municipios y del Distrito Metropolitano. En materia institucional, se cuenta con diversos organismos en el ámbito nacional como el Ministerio de Infraestructura (anti-

guo Ministerio de Transporte y Comunicaciones), el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito Terrestre (INTTT, antiguo SETRA) y la Fundación Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR). En el ámbito local, las Alcaldías presentan diferentes figuras administrativas: dirección de transporte en Baruta, institutos de transporte en Chacao, Sucre y Alcaldía Metropolitana, oficina de transporte en Libertador y Baruta. Aunque cada Alcaldía cuenta con Ordenanzas en la materia se habla de deficiencia en el marco legal e institucional relacionado con el transporte urbano. Esto tiene que ver con la inexistencia de los reglamentos de dichas ordenanzas y con que en la práctica se vive una concurrencia de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

En el caso específico del transporte público tanto los usuarios como los operadores y las autoridades de los distintos municipios que conforman la ciudad de Caracas presentan una limitada capacidad financiera, por lo que las políticas que lleven implícitas componentes de costos, financiamiento, subsidios, son sumamente importantes (Ocaña, 2002).

En Caracas existe un importante problema de transporte urbano, el cual podrá calificarse de inadecuado y/o no acorde con las necesidades de movilidad de la población ni con aquellas exigidas por la dinámica de la ciudad. El transporte urbano presenta importantes rasgos de informalidad, vacíos legales para la ejecución de algunas tareas, superposición de poderes en ciertas acciones, limitada capacidad financiera en todos los actores, ausencia total de coordinación de las acciones entre las instituciones de los diferentes niveles de gobiernos. El sistema de transporte urbano de Caracas ilustra de manera clara la ausencia de coordinación institucional, y de incompreensión del carácter metropolitano del transporte, a pesar de la interdependencia funcional de los Municipios que la conforman.

Diferencias resaltantes entre Caracas y Curitiba

Una vez revisados los dos casos, de los sistemas de transporte urbano de Caracas y de Curitiba cabe la interrogante ¿cuáles son las diferencias entre ellos y los resultados en términos de beneficios y costos sociales?

Para comenzar, en la ciudad brasilera existe un proceso de planificación urbana y del transporte implantado desde hace más de cuatro décadas,

mientras que Caracas carece de éste. En este sentido, en Curitiba existe una visión integral de la ciudad, jerarquización vial y del transporte público, un sistema de transporte público eficiente basado en la integración física, institucional y operacional, tarifas sociales, un reparto claro y coordinado de las acciones de los diferentes niveles de gobierno. Esto redundaría en la disminución en los tiempos de viaje, disminución en el consumo de combustible, disminución en las emisiones de gases contaminantes, existencia de espacios para los peatones en el casco central, recuperación de espacios públicos y participación de todos los actores del sistema, entre otros.

Al contrario, Caracas presenta un desarrollo urbano desordenado, espontáneo, que no obedece a ningún tipo de planificación, con las debidas consecuencias. Ausencia de visión integral, ausencia de jerarquización vial y de transporte, sistema de transporte público y vial ineficientes, descoordinación entre las acciones de las instituciones de los diferentes niveles de gobierno, lo que redundaría en ineficiencia en el uso de los escasos recursos públicos y existencia de importantes externalidades negativas asociadas al transporte urbano, entre las que destacan la congestión, los largos tiempos de viaje, la emisión de gases contaminantes, entre otros.

Consideraciones finales

El transporte es un desafío para cualquier metrópoli. La ciudad de Curitiba, en Brasil, ejemplifica los beneficios que se pueden lograr si se asume este desafío de forma responsable. Caracas ilustra los resultados contrarios: congestión, elevados tiempos de viaje, elevado consumo energético, contaminación, ruido.

Está comprobado que el desarrollo metropolitano requiere de coordinación, coherencia, concertación y participación (Antier, 1997). Coordinación entre diferentes niveles de gobierno y sus acciones. Coherencia con la política nacional de desarrollo (tanto en términos urbanos como económicos, sociales, ambientales, etc.) considerando las directivas regionales y entre las diversas autoridades públicas dentro del área urbana. Concertación durante el proceso de definiciones, y mediante los procesos piramidales e iterativos para la planificación y el financiamiento. Participación de los ciudadanos.

Para que en Caracas se asuma el desafío del transporte urbano urge llevar a cabo una serie de acciones. Destacan la necesidad de implantar procesos sistemáticos de recolección de informaciones, de realizar estudios de transporte que sirvan de base para planificar.

También es necesario definir la estrategia espacial del transporte y sus tecnologías asociadas, considerando la densidad, la situación actual del sistema de transporte público, las características de la malla urbana, la distribución de los viajes, la distribución por modos, los tipos de viajes que se realizan, la infraestructura existente, los costos asociados, los beneficios sociales y ambientales, entre otras.

Hay que organizar la red vial y su jerarquización, desde el punto de vista espacial y físico, pero también operativo, así como también optimizar el tránsito y las condiciones de estacionamientos. En este proceso de cambios, es imprescindible dar prioridad al transporte público, así como mejorar la calidad y la cantidad del servicio de transporte público e integrar los diferentes modos de transporte, incluyendo el transporte privado.

Es necesario ampliar las fuentes de financiamiento al transporte público más allá de usuarios y gobierno, involucrando a todos los beneficiarios de un servicio de transporte de mayor calidad. Estas acciones deben ser acometidas en forma coordinada y concertada entre los diferentes niveles de gobierno. Considerando el marco legal existente, pero también una visión sistémica de la ciudad y del transporte, corresponder a al Distrito Metropolitano definir las estrategias de desarrollo en concordancia con directrices nacional, realizar un plan macro conjuntamente con Alcaldías, en el cual se definan las grandes áreas de uso en el contexto metropolitano y las tendencias de expansión, así como dictar guías y lineamientos generales para la estructura global de documentos de planificación local, armonizar intereses de los diferentes municipios, coordinar las intervenciones en la ciudad.

Corresponder a los Municipios “espacializar” los grandes lineamientos definidos a nivel metropolitano en su jurisdicción, realizar proyectos a nivel micro, gestionar lo que ocurre dentro de su territorio, alimentar con informaciones al Distrito Metropolitano, participar activamente en el plan macro. Estas propuestas corresponden más con lo que es una ciudad en su dimensión funcional que con cualquier consideración de límites jurisdiccionales.

Las necesidades de entendimiento, coordinación, coherencia, participación, planificación, organización e integración en Caracas son innegables y se presentan como una gran oportunidad de responder a las necesidades de movilidad de los ciudadanos en la constante búsqueda de una ciudad mejor.

Bibliografía

- Antier, Pilles. 1997. Políticas y Planificación Metropolitana en **Transporte y Municipio: rol de las municipalidades en la gestión del transporte y desarrollo metropolitano**, UCCI-BM-UNCHS Habitat-Municipalidad de Santiago, Santiago de Chile, pp. 121-155.
- ARTEAGA, J, Tobías G. 1980. **Les Problèmes de Transport á Caracas**, París, 77 p.
- ARTEAGA, Juana. 1982. **Plan de Tránsito y de Transporte para la ciudad de Caracas**, MTC, Caracas, 20 p.
- Figueroa, Oscar. 1997. El rol de la municipalidades en **Transporte y Municipio: rol de las municipalidades en la gestión del transporte y desarrollo metropolitano**, UCCI-BM-UNCHS Habitat-Municipalidad de Santiago, Santiago de Chile, pp.7-32.
- GONZALEZ LANDER, José. 1967. **El problema del Transporte en Caracas**, en El Farol, Caracas, p. 24-37.
- Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal.
- Montilla, Gladys y Ocaña O, Rosa Virginia. 1995. **Modelos de Remuneración e Regulamentación do Serviço de Transporte Coletivo Urbano nas Cidades Venezuelanas**, en Actas del IX ANPET, São Carlos.
- Ocaña, Rosa Virginia. 2003. **Análisis y Evaluación del Programa Nacional de Transporte Urbano en Venezuela (1991-2000)**, Trabajo de ascenso a Titular, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 165 p.
- Ocaña, Rosa y Guilarte, Maria. 1994. **Los problemas de transporte urbano en las principales ciudades de Venezuela**, en Revista ANTP No 63, pp. 111-122.
- Ocaña, Rosa y Mundó, Josefina. 2000. **Municipio y Distrito Metropolitano: ¿quién hace qué y qué es lo que hay que hacer en materia de transporte?**, en Actas del IV Seminario Nacional sobre Gestión Local de Transporte Urbano "Nuevos Escenarios y Actores en lo Local y lo Metropolitano", Maracay.
- URBS. 1992. Curitiba, Rede Integrada de Transporte, URBS, Curitiba.