

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Hacia una gestión metropolitana del transporte:
Montevideo y su área metropolitana.
El caso particular de la Ciudad de la Costa**

Daniel Cirio

1999

1. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tomó como insumo principal el informe final del Taller de Sociología Urbana presentado por quien suscribe en febrero de 1998 **(1)**^{*}. El informe antes citado hizo hincapié en el análisis de la articulación de las distintas lógicas de actores y en cómo esta articulación afecta la estructura del transporte colectivo de pasajeros que circula por la Ciudad de la Costa. Por tal motivo, amén de la utilización de fuentes secundarias de información, se optó por realizar entrevistas a informantes calificados en virtud de su representatividad y/o idoneidad en la materia **(2)**^{*}. Para la realización de las mismas se eligió la técnica de carácter semiestructurado en razón de que se quería cotejar las diversas lógicas de los actores y también se quería dejar la “puerta abierta” para poder inquirir sobre temáticas específicas de cada actor. Además, el transcurso de las entrevistas – concretadas en el período mayo-julio de 1997 – permitió vislumbrar y formular preguntas sobre temáticas desconocidas, hasta ese entonces, por el investigador.

Los resultados del informe final del Taller nos impulsaron a estudiar la gestión pública del transporte colectivo de pasajeros del área metropolitana de Montevideo, haciendo especial énfasis en el caso particular de la Ciudad de la Costa. Para alcanzar tal fin, resultó necesario edificar sobre los cimientos del informe del Taller un marco teórico nuevo para el tema en cuestión. De esta manera recurrimos al aporte teórico de Edgar Morin,

* 1 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, febrero de 1998.

* 2 – En el trabajo antes mencionado se realizaron quince entrevistas en total. Fueron entrevistados: un jerarca del MTOP, dos Ediles Departamentales – uno de Montevideo y otro de Canelones –, dos directivos de las empresas de transporte colectivo de pasajeros – uno de RAINCOOP, el otro de COPSA –, un dirigente sindical de los trabajadores de la empresa COPSA, cinco vecinos integrantes de comisiones de fomento nucleadas en el Plenario de Comisiones de Fomento de la Ciudad de la Costa, y cuatro vecinos pertenecientes a la ONG COPROC.

autor que nos brindó las herramientas apropiadas para abordar el estudio de la gestión pública del transporte metropolitano desde una dimensión compleja y global. Asimismo, sirvieron de apoyatura teórica para la realización de este trabajo, publicaciones sobre desarrollo y gestión local de José Arocena, Javier Marsiglia, Graciela Pintos, Federico Bervejillo, Raúl González Meyer y Verónica Filardo. Por último, también se recurrió a artículos periodísticos relacionados con el tema de estudio aparecidos en el semanario “Brecha” y en la revista “Posdata”.

A modo de advertencia preliminar, cabe expresar que en estos tiempos se está realizando el proceso licitatorio para la construcción de una línea metropolitana de trenes (“el tren de la costa”) que uniría el centro de la ciudad de Montevideo (la zona de “Tres Cruces”) con El Pinar y/o Atlántida, y que tendría estaciones intermedias a lo largo de la Ciudad de la Costa. Por otra parte, fue dado a publicidad por intermedio de la revista “Posdata”, en su edición del día 12/8/98, un estudio referido a la hipotética construcción de un metro en Montevideo (llevado a cabo por la Fundación Metro Montevideo). Como tales proyectos están aún en fases preliminares de implementación, se resolvió no incluirlos en el presente trabajo. Sería ocioso aclarar que en el caso de su concreción, este estudio debería ser reconsiderado y reformulado.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

El crecimiento demográfico, que ha tenido y tiene, la Ciudad de la Costa, ha producido importantes cambios en la modalidad de residencialidad de la zona. Dos décadas atrás, el lugar presentaba las características típicas de un centro balneario; en la actualidad,

forma parte del área metropolitana de Montevideo. Sin embargo, a pesar de éstos importantes cambios, la estructura del transporte colectivo de pasajeros de dicha ciudad – entendida como líneas de ómnibus – permanece incambiada.

Al introducimos en la temática del transporte colectivo de pasajeros de la Ciudad de la Costa se constata claramente, tanto carencias en el transporte suburbano metropolitano como la inexistencia de transporte colectivo local. Empero, ni los usuarios, ni el Estado, han sido capaces de impulsar propuestas globales de cambios en la estructura del transporte de dicho centro urbano perteneciente al área metropolitana de Montevideo. La superposición de jurisdicciones político – institucionales impide una gestión metropolitana del transporte, o, dicho en otros términos, el área metropolitana no es reconocida como unidad urbana.

Por lo expuesto anteriormente, no se puede estudiar el transporte de la Ciudad de la Costa como algo aislado ya que haríamos un abordaje parcial y fragmentario del tema, por el contrario, resulta indispensable considerarlo como parte constituyente de ese todo global y complejo que es el transporte metropolitano de Montevideo. Por tanto, así como el estudio del transporte colectivo de pasajeros metropolitano exige un abordaje multidimensional, complejo, también las posibles soluciones deberían tomar en cuenta esta perspectiva.

3. UN POCO DE HISTORIA.

En América Latina, la tendencia a la centralización y a la eliminación de las autonomías locales ha sido una constante histórica. “ ‘El fortalecimiento del Estado central frente a unas clases sociales poco consolidadas fue en el pasado condición de la unidad nacional prácticamente en todos los países de la región’ ” (3)*. La predominancia de las tendencias históricas centralistas ha tenido como resultado la conformación de un régimen local débil. Corolario de esta situación es la frecuente confusión de competencias en el ámbito local entre los municipios y el Estado central. Ello deriva en superposiciones, estancamientos y bloqueos que repercuten negativamente en el desarrollo de las comunidades locales (4)*. El centralismo político institucional, al hacer hincapié en lo nacional – en lo aparentemente uniforme –, exageró la ignorancia de las dinámicas locales.

La valorización estratégica de lo local rebasa la perspectiva institucionalista propia de los discursos de la autonomía municipal. También sobrepasa la visión comunitarista, propia del desarrollo comunitario, que no reconoce la complejidad de la sociedad local compuesta de diversidad de actores (que si bien pueden tener sentidos y trayectorias comunes, implican procesos de interacción y negociación). Pero esta valorización estratégica sobrepasa asimismo la noción de que lo local es solo un proceso intraestatal de transferencia de recursos y competencias, porque también significa procesos de dinamización y protagonismo de la sociedad local. “La interdependencia es, entonces, obligatoria y desde la perspectiva del desarrollo local se trata de que exista una ‘masa crítica mínima’ de sujetos, instituciones, tejidos, concertaciones, iniciativas e innovaciones locales, que haga de esa interdependencia, con un entorno cada vez más diverso y denso, no un factor negativo para

* 3 – Arocena, José, EL DESARROLLO LOCAL. UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1995, p.59.

* 4 – Ídem, p.60.

la localidad sino algo que se constituya en un factor de potenciación de ella. En esa dirección, las relaciones que la localidad establecerá con los agentes y procesos supralocales podrán ser de cooperación, de conflicto y compromiso o de resistencia” (5)*.

Décadas atrás, el ojo de los investigadores sociales latinoamericanos apuntaba a la movilización campo - ciudad, es decir, que el movimiento estaba fuera de la ciudad, y no dentro de ella. “La perspectiva estructuralista, en sus expresiones evolucionistas, funcionalistas o dialécticas, de cierta manera ‘veló’ lo local, predeterminadamente, como algo con consistencia propia” (6)*. La migración interna a una ciudad capital como Montevideo y su área circundante (área metropolitana), entendida solamente como los desplazamientos pendulares y cotidianos de sus habitantes o extendida a los cambios residenciales y a la movilidad socioprofesional, no eran legítimos temas de investigación; recién se comenzó a problematizar cuando estos desplazamientos pendulares, cotidianos y residenciales se hicieron notorios a partir de la década del ‘80 (7)*.

* 5 – González Meyer, Raúl, DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO Y ECONOMÍA, Prisma, No.4, UCUDAL, 1995, pp. 93-94.

* 6 – Ídem, pp. 88-89.

* 7 – Henry, Etienne, ¿A DÓNDE VAS? O CÓMO LA INVESTIGACIÓN URBANA ABORDA EL TRANSPORTE, Fotocopias, p.172.

4. LA “CIUDAD MADRE”.

Las diferencias de las ciudades dan lugar a clasificaciones basadas en su tamaño, tomando como indicador fundamental el número de habitantes. Las ciudades han sido identificadas también, en función de su importancia en relación con territorios regionales, nacionales e internacionales. Tienden a concentrar los excedentes económicos de las regiones sobre las cuales tienen cierto predominio, aglomerando así la población y las actividades. En su expansión ocupan territorios significados y recortados político - institucionalmente. Uno de ellos corresponde con la división espacial más pequeña de la organización estatal: el gobierno municipal o local; pero al crecer las ciudades pueden superar los límites del gobierno local – como es el caso de Montevideo y su Área Metropolitana – (8)*.

Metropolitana, en su origen griego, significa ciudad madre, como expresa Pírez en su libro “Buenos Aires Metropolitano. Política y gestión de la ciudad”. Es la ciudad principal de un territorio en la medida en que tiene una función de predominio (económico, social o político). La ciudad central y su entorno urbano conectado por flujos sociales y económicos constituyen el Área Metropolitana. El Área Metropolitana es la mancha urbana que cubre más de una circunscripción político-administrativa. Es una unidad desde el punto de vista de los límites físicos, basada en la continuidad de sus componentes materiales.

* 8 - Pírez, Pedro, BUENOS AIRES METROPOLITANA. POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA CIUDAD, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Centro estudios sociales y ambientales, Colección Sociedad y Cultura, Buenos Aires, 1994, p. 57.

4.1. *Montevideo metropolitano.*

Uruguay inició una temprana transición demográfica en el contexto latinoamericano (grandes migraciones internas campo-ciudad, asociada a una fuerte inmigración internacional). Ya a principios del siglo XX, Montevideo cobijaba a más de la mitad de los habitantes del país. Con el advenimiento de la segunda década de este siglo, se comienza a dar un proceso firme y creciente de metropolización de la ciudad. Es a partir de la década del '50 cuando el Área Metropolitana comienza a crecer en población a un ritmo vertiginoso. La mancha urbana metropolitana “se estructura en función de ejes viales que comunican el territorio nacional con la capital (rutas 1, 5, 6, 8, Interbalnearia). Estos vectores definen, a su vez, características territoriales y regionales diferentes, y responden asimismo a procesos históricos y de urbanización distintos. Las estructuras económico - productivas y sociales resultantes traen como consecuencia productos urbano - societales también diversos (Bervejillo 1994, Lombardi 1993)” **(9)* (ver anexo No.1)**.

El Área Metropolitana de Montevideo se circunscribe a los asentamientos urbanos localizados dentro de un radio de 30 Km medido desde el centro de la ciudad **(10)***. Si bien el ritmo de crecimiento de la capital uruguaya ha disminuido en las dos últimas décadas; no resultó lo mismo con su área metropolitana que sí ha continuado creciendo. “Esta pasó a representar en 1996 un 11% de la población urbana total del país, frente a menos de un 44% que representa Montevideo, mientras que en 1975 Montevideo representaba el 50,2% del total de población urbana del país y el área metropolitana el 8,2%. El corredor de la ruta

* 9 – Filardo, Verónica, MONTEVIDEO, CIUDAD METROPOLITANA, Cuadernos del CLAEH, No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p.131.

* 10 – Lombardi, Mario, EL ÁREA METROPOLITANA EN EL PANORAMA URBANO URUGUAYO, CIESU, julio de 1994, Fotocopias, p.3.

interbalnearia es el que, dentro del área metropolitana, ha manifestado un crecimiento más acelerado y marca la mayor participación relativa” (11)*.

5. LA CIUDAD DE LA COSTA COMO PARTE INTEGRANTE DEL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO.

La Ciudad de la Costa incluye el espacio delimitado por el arroyo Carrasco al Oeste (límite con el departamento de Montevideo); al Norte, por la Ruta 101 y Ruta Interbalnearia; al Este, por el arroyo Pando; y al Sur, por el Río de la Plata (**ver anexo No.2**). Según el último censo (1.996) viven en esta ciudad cerca de 80.000 personas. Entre 1985 y 1996 la población creció un 78,7%, y en contrapartida el área central de Montevideo vio disminuir su población en el mismo período (la Ciudad Vieja, por ejemplo, perdió un 20% de su población). De las casi 80 mil personas, cerca de 35 mil se desplazan cotidianamente a Montevideo, generando una demanda de 70 mil traslados diarios, de los cuales, el 60% lo hace en ómnibus y el resto en vehículos particulares (12)*.

Si bien por un lado, la Ciudad de la Costa, constituye un centro urbano perteneciente al departamento de Canelones, por otro, mantiene lazos muy fuertes con la vecina ciudad de Montevideo. Los principales servicios son brindados desde la capital uruguaya y la mayor

* 11 – Filardo Verónica, MONTEVIDEO, CIUDAD METROPOLITANA, Cuadernos del CLAEH, No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p.131.

* 12 - Barreiro, Jorge, TRANSPORTE PARA LA CIUDAD DE LA COSTA. TRENES RIGUROSAMENTE DEBATIDOS, “BRECHA”, No.620, Año 13, 17/10/97, p.3.

parte de la población de la Ciudad de la Costa realiza sus actividades laborales o estudiantiles en la ciudad de Montevideo. Por lo expuesto anteriormente resulta indispensable redefinir espacialmente la zona a estudiar. No se puede abordar el estudio de la Ciudad de la Costa como si fuera un centro urbano independiente ya que de esa manera haríamos un abordaje unidimensional y parcial del tema. Por el contrario, resulta imperioso considerar a esta ciudad como parte integrante del Área Metropolitana de Montevideo.

El crecimiento demográfico explosivo que ha tenido y tiene la Ciudad de la Costa, ha sido y es tal, que se ha constituido en una de las principales ciudades del país, en lo que al número de habitantes se refiere. Este “aluvión” poblacional produjo también cambios de orden cualitativo en este centro urbano. Como habíamos sostenido antes, dos décadas atrás la zona presentaba las características típicas de un centro balneario, siendo el número de pobladores residentes menor en relación a la población “flotante” veraniega. En los últimos años, la relación población residente - población flotante se ha invertido, razón por la cual la Ciudad de la Costa pasó a ser lo que se denomina como una “ciudad - dormitorio” de Montevideo (**ver anexo No.3**).

6. EL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS EN LA CIUDAD DE LA COSTA.

6.1. Transporte de origen ignoto.

Muchas líneas del transporte colectivo de la Ciudad de la Costa datan de antes de la creación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), en el año 1976, e incluso

algunas fueron creadas antes de que surgiera algún organismo regulador del transporte. Las líneas surgieron por permisos de las Intendencias, es decir, “... se ponían de acuerdo la Intendencia de Canelones con la de Montevideo y decían realizar tal o cual línea. O sea hay muchas que ni siquiera se puede buscarlas para atrás, cuál fue el origen, quien fue el que dio el primer permiso y que organismo le dio el permiso. No hay ningún tipo de documentación de eso” (13)*. Por lo antes expuesto el MTOP trató de regularizar las líneas así establecidas.

6.2. Transporte en función de Montevideo.

Definiremos como estructura del transporte colectivo de pasajeros de la Ciudad de la Costa, a todas aquellas líneas regulares de ómnibus que circulan por dicha ciudad (tanto departamentales como interdepartamentales), cuyo lugar de destino no sobrepase los límites de la denominada “costa de oro”, es decir, el límite con el departamento de Maldonado.

La estructura del transporte colectivo de pasajeros de la Ciudad de la Costa está pensada en función de Montevideo. Ejemplo de ello lo constituye la no existencia de refugios en las paradas del lado sur de Av. Giannattasio, debido a que hasta no hace mucho tiempo los usuarios del transporte colectivo se trasladaban a Montevideo para trabajar o estudiar, regresando luego a sus hogares. Pero en la actualidad la Ciudad de la Costa se comenzó a configurar como tal, por lo que la gente tiene necesidad también de desplazarse hacia otros puntos de la misma. Ahora no sólo se esperan ómnibus en dirección a Montevideo, sino que también se esperan en el sentido contrario (del lado sur de Giannattasio).

* 13 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS. Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Entrevista a la Directora de la División Pasajeros de la Dirección General de Transporte del MTOP, Montevideo, febrero de 1998, p.2.

La inmensa mayoría de las líneas que circulan por dicha ciudad lo hacen proviniendo o con destino a la capital uruguaya, y están concentradas fundamentalmente en las dos vías principales de circulación de vehículos de la zona – Av. Giannattasio y Ruta Interbalnearia – (**ver anexo No.4**). Existen sólo dos líneas que comunican con otros puntos del departamento, pero no hay una línea directa a la capital departamental de Canelones. No existe transporte local, por lo que se puede decir que en este como en otros aspectos no se ha configurado como tal la Ciudad de la Costa. El intento por cubrir este servicio local terminó en fracaso debido al deterioro de la estructura vial – lo que obligaba a variar continuamente los recorridos –, mala planificación del recorrido, falta de consulta a los usuarios y falta de promoción **(14)***. A propósito de lo anterior, un vecino expresó que “ (...) lo más lamentable, la gente que vive en el Sur, Colonia Nicolich, Aeroparque, la gente de 101 y 102, no se sienten partícipes de la Ciudad de la Costa. Porque para ellos es una barrera infranqueable la locomoción.” **(15)***.

Como decíamos más arriba, el servicio de transporte se encuentra concentrado principalmente sobre Av. Giannattasio y Ruta Interbalnearia, quedando desprovistas de ómnibus las zonas alejadas de estas arterias (especialmente en el lado Norte de la ciudad). Esta concentración provoca superposición de líneas y frecuencias, generándose competencia entre las empresas para levantar pasaje en las paradas consideradas claves. Uno de los vecinos entrevistados, denominó a este problema como la “crónica de una espera anunciada”. El siguiente relato ejemplifica de manera por demás elocuente la problemática antes reseñada: “sabés qué, vienen tres ómnibus, tres ómnibus veo venir, ... por Giannattasio, vienen de RAINCOOP, COPSA Y CUTCSA, ... Entonces, mi intención, vienen jugando, se nota a la legua, ... vienen jugando carrera para ganar la parada donde hay mucha gente, hay paradas acá claves... pero qué pasa, en el caso mío, yo tenía abono de COPSA, entonces quería tomar el de COPSA.... entonces toma la primera posición el de

* 14 – Ídem, Entrevistas a Edil departamental de Canelones; dirigente del sindicato de trabajadores de COPSA (ATC); vecinos nucleados en la COPROC y en el Plenario de Comisiones de Fomento de la Ciudad de la Costa, p.3.

* 15 – Ídem, Entrevista a vecino perteneciente a la COPROC, p.3.

CUTCOSA. Entonces... qué hace el otro, dice: ‘bueno esta parada la perdí’. Entonces va a correr, corre por detrás y yo hago seña; vienen los tres, hago seña para parar el ómnibus, entonces el de CUTCOSA que va parando. Mi intención, le hago seña que quiero el otro, pero el otro como le había ganado la parada éste, pasó por atrás, y lo mismo hace el de RAINCOOP, y el de CUTCOSA, como vio que no lo paré pasó. En una palabra, no tomé ninguno de los tres” (16)*.

En la actualidad existe una empresa de camionetas para uso escolar que realiza “servicios informales” en la zona y hacia Montevideo (servicios no controlados por las autoridades estatales competentes). Otros medios alternativos de transporte lo constituyen los remises, taxis y vehículos particulares utilizados como de alquiler. Las tarifas de estos servicios son por lo general más altas que la de sus similares en Montevideo, entre otras cosas, debido al menor tiempo de vida útil de las unidades a raíz del estado de deterioro en que se encuentran las calles de la Ciudad de la Costa.

6.3. Las empresas de transporte que cubren la zona.

La Ciudad de la Costa tiene puntos de comunicación con la ciudad de Montevideo a través de tres puentes sobre el arroyo Carrasco: 1) sobre la Rambla Costanera, 2) sobre Avenida Italia, 3) sobre Camino Carrasco. A través de estos puntos circulan la gran mayoría de las líneas que ingresan o salen de la Ciudad de la Costa. Otras, acceden a esta ciudad

* 16 – Ídem, Entrevista a vecino integrante del Plenario de Comisiones de Fomento de la Ciudad de la Costa, p.3.

proviniedo de otros puntos del departamento de Canelones – líneas cubiertas en su totalidad por la empresa COPSA – **(ver anexo No.4)**.

Las empresas de transporte colectivo de pasajeros a considerar, de acuerdo a las características antes reseñadas son tres: CUTCSA INTER, COPSA Y RAINCOOP – las tres de propiedad privada –. Estas empresas concentran sus frecuencias diarias entre las 6 y 21 horas. A partir de las 21 horas, las frecuencias se reducen de manera significativa hasta la 1 A.M., siendo prácticamente nulo el servicio a partir de esta hora hasta las 6 A.M.

La empresa RAINCOOP dispone de una línea, la 221, que realiza el recorrido Montevideo - Solymar - Pinar. La compañía CUTCSA INTER, posee dos servicios cuyos destinos están dentro de la zona y otros cuatro cuyas líneas llegan hasta Salinas y Parque del Plata. COPSA es la empresa con mayor antigüedad y presencia en la zona (esto último en cuanto al número de líneas y buses se refiere). Posee quince líneas, que proviniendo de Montevideo, tienen por punto de destino la Ciudad de la Costa. Además tiene catorce líneas que salen de Montevideo y pasan por esta ciudad con destino a otros puntos del departamento de Canelones. Existen dos líneas atendidas por esta empresa que parten de Pando y que llegan a la Ciudad de la Costa (Lagomar y El Pinar, respectivamente).

El costo del pasaje, desde Montevideo hasta la Ciudad de la Costa, es un 40% superior, aproximadamente, al que rige dentro de los límites de la capital uruguaya. Dentro de los límites de la Ciudad de la Costa, existen tarifas por zonas: la primera que abarca la franja comprendida entre el arroyo Carrasco y el Km 24; la segunda, que va desde el km.24 hasta el puente del arroyo Pando – límite oriental de la ciudad –. Si se viaja dentro de una de éstas zonas el precio representa el 70% del valor del boleto montevideano aproximadamente; si se viaja a través de las dos zonas la tarifa es similar aproximadamente a la capitalina.

7. ¿QUÉ ORGANISMO PÚBLICO REGULA EL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS EN LA CIUDAD DE LA COSTA?

Arocena dice que “en el sistema político-administrativo incluimos el conjunto de los organismos que integran la administración local y su relación con el sistema nacional. Concretamente, en este sistema son objeto de análisis los municipios, los organismos locales que dependen de la administración central y las agencias locales de las empresas nacionales. Como todo sistema de acción, no se trata de un conjunto cerrado y autosuficiente. Por el contrario, está estrechamente vinculado al sistema político-administrativo nacional y a los demás sistemas de acción local” (17)*.

El MTOP, a través de la Dirección Nacional de Transporte, regula el transporte interdepartamental de pasajeros. Los ómnibus que circulan por dentro del departamento de Canelones son de jurisdicción de la Intendencia Municipal de Canelones (IMC), aún cuando hagan su recorrido por rutas nacionales. La injerencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) se limita a la fijación, con el acuerdo del MTOP, de los corredores de entrada y salida del transporte interdepartamental suburbano a la ciudad de Montevideo. Cuando un servicio departamental circula por rutas nacionales y el Ministerio entiende que puede hacer competencia con un servicio interdepartamental suburbano, entonces puede tomar jurisdicción en el caso (según decreto 228 del '91) (18)*. La inmensa mayoría de las líneas de transporte colectivo de pasajeros que circulan por la Ciudad de la Costa están bajo

* 17 - Arocena, José, EL DESARROLLO LOCAL. UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1995, p. 75.

* 18 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Entrevista a la

jurisdicción nacional del MTOP, las restantes lo están bajo la jurisdicción municipal de Canelones.

El decreto 228/91 reglamenta la fijación de líneas, recorridos y frecuencias por parte del MTOP a través de dos modalidades: la licitación pública o la adjudicación directa. Cuando la iniciativa es de la administración, se hace una licitación pública. Cuando la iniciativa parte de una empresa, y si el “ (...) Ministerio entiende que esa línea que se propone es interesante, bueno, se procede a una adjudicación directa.” (19)*. Las empresas son concesionarias de servicios de los cuales el responsable es el Ministerio. A partir de un determinado servicio existente, se dan modificaciones de horarios, como de alguna frecuencia extra que se agrega en virtud de una mayor demanda. Si se da un aumento masivo de demanda se considera la posibilidad de crear una nueva línea.

7.1. Contralor.

Personal del MTOP realiza tareas de contralor en la terminal de buses suburbanos de “Río Branco” las 24 horas del día, en donde se lleva registro de todas las salidas, “ (...) después hay que comparar que si ese es el horario realmente autorizado, la matrícula sea de un vehículo que esté realmente habilitado (...) ” (20)*. Pero el sistema de registro manual

Directora de la División Pasajeros de la Dirección General de Transporte del MTOP, Montevideo, febrero de 1998, p.17.

* 19 – Ídem, p.17.

* 20 – Ídem, Entrevista a la Directora de la División Pasajeros de la Dirección General de Transporte del MTOP, p.18.

hace que sea imposible controlar todo el cúmulo de datos (se estaba comenzando a implementar un sistema computarizado de control en el momento de realización de la entrevista: junio de 1997). Existen también controles puntuales en algún punto del recorrido de los ómnibus, tanto de ocupación como de horarios, pero estos controles “no son sistemáticos” (21)*.

Si bien se constata por parte del MTOP la superposición de horarios en puntos intermedios, también se reconoce la dificultad de solucionar este problema en virtud de que las empresas aducen problemas en el tránsito. El MTOP cuenta con un reglamento de sanciones (decreto 356) por incumplimiento de horarios, realización de servicios no autorizados, utilización de vehículos en malas condiciones, etc. Entre las faltas que se han detectado con mayor frecuencia se encuentra la ausencia de servicios nocturnos o en días domingo.

8. TRANSPORTE QUE NO SE ADECUA A LOS NUEVOS TIEMPOS.

Habíamos dicho anteriormente, que a pesar de haberse constatado en la Ciudad de la Costa carencias en el transporte colectivo suburbano metropolitano y la inexistencia de transporte colectivo local, ni los usuarios, ni el Estado habían sido capaces de impulsar propuestas globales de cambios en la estructura del transporte de dicho centro urbano perteneciente al área metropolitana de Montevideo. En oposición a la idea tradicional de la

* 21 – Ídem, p.18.

ciudad como un territorio organizado, comprensible y estable, la ciudad metropolitana se muestra como una serie inestable de fragmentos, carente de sentido global **(22)***. Así que las políticas públicas de transporte, que no toman en cuenta este fenómeno – la metropolización –, se mantienen atadas a una delimitación territorial que caducó. “Ver la ciudad y sus transformaciones como procesos vivientes y no como resultados o productos permitirá un nuevo ángulo desde donde ‘intervenir’ en la ciudad. La ciudad no debe ser conceptualizada desde lo consolidado en el pasado, porque en ese caso quedan soslayados los procesos complejos por los cuales se producen las transformaciones” **(23)***.

Si se define lo local como una noción relativa, las discusiones que se refieren a la determinación de lo global sobre lo local o viceversa, no tienen sentido. Se trata de dos conceptos correlacionados, es decir, constituyen dos expresiones de lo social que coexisten en toda sociedad **(24)***. Por lo antes expuesto, resulta necesario un enfoque multidimensional, complejo, del transporte del área metropolitana si se quieren impulsar estrategias políticas eficaces. Porque como sostiene Morin, “... habría que sustituir al paradigma de disyunción/reducción/unidimensionalización por un paradigma de distinción/conjunción que permita distinguir sin desarticular, asociar sin identificar o reducir” **(25)***.

* 22 – Bervejillo, Federico, NUEVOS PROCESOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO. TERRITORIOS EN LA GLOBALIZACIÓN, UCUDAL, Prisma No.4, 1995, pp.22-23.

* 23 - Filardo, Verónica, MONTEVIDEO, CIUDAD METROPOLITANA, Cuadernos del CLAEH No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p.132.

* 24 - Arocena, José, EL DESARROLLO LOCAL. UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1995, p.57.

* 25 – Morin, Edgar, INTRODUCCIÓN AL PENSAMIENTO COMPLEJO, Editorial Gedisa, Tercera reimpresión, julio de 1997, Barcelona, España, p.34.

9. ACTORES.

Son actores todos los que toman decisiones que afectan al territorio **(26)***. En el caso que estudiamos, el territorio está definido por el entorno urbano de la ciudad de Montevideo. En otras palabras, la definición de territorio está referida a la mancha urbana que cubre a más de una circunscripción político – administrativa a la que denominamos como área metropolitana de Montevideo **(27)***.

Dentro de una ciudad podemos distinguir tres tipos diferentes de actores. En primer lugar vemos aquéllos que categorizamos como económicos en búsqueda de ganancia, operando en el mercado, y que producen a la ciudad de dos maneras: a) desarrollando actividades que tienen a la ciudad como soporte material (industrias, comercios, servicios), b) produciendo esos soportes o componentes de la ciudad (edificios, infraestructura y servicios). También vemos actores que, en su intento de reproducirse como población, se orientan hacia el consumo, buscando bienes y servicios necesarios para ellos (vivienda, equipamientos, servicios). En tercer término tenemos actores estatales que, operando desde fuera del mercado, participan de manera indirecta estableciendo los parámetros de las acciones de los demás actores (regulaciones y controles) y en forma directa en la producción de los bienes urbanos (viviendas, infraestructuras y servicios) que normalmente no son ofrecidos por los actores económicos **(28)***.

El transporte colectivo de pasajeros, en tanto canalizador de los desplazamientos pendulares y cotidianos de los habitantes - usuarios que hacen uso de él, influye y es influido

* 26 – Marsiglia, Javier – Pintos, Graciela, LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. ACTORES, ESTRATEGIAS Y NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN, Cuadernos del CLAEH. No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p.98.

* 27 – Ver páginas 9 y 10 del presente trabajo.

a su vez, por los cambios residenciales de la población de la denominada Área Metropolitana de Montevideo. Los actores son quienes dictaminan el movimiento de los habitantes usuarios del transporte colectivo de pasajeros, y de la interrelación entre estos tres tipos de actores depende la reproducción y la evolución de la estructura del mismo (29)*.

10. LÓGICA DE ACTORES.

Estudiaremos las diferentes lógicas de los actores públicos, sociales y urbanos - sus puntos de contacto, divergencia y conflicto -, en relación a la gestión del transporte colectivo de pasajeros que circula por la Ciudad de la Costa perteneciente al Área Metropolitana de Montevideo. Entendiéndose por lógica los fines que persiguen los distintos actores.

La lógica de los actores públicos apunta a garantizar el servicio de transporte colectivo de pasajeros. La lógica empresarial, por su parte, pretende obtener el mayor rédito económico o ganancia posible. Por último, los habitantes-usuarios buscan satisfacer sus necesidades de consumo colectivo – en este caso concreto, el transporte –.

* 28 – Pírez, Pedro, BUENOS AIRES METROPOLITANA. POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA CIUDAD, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Centro estudios sociales y ambientales, Colección Sociedad y Cultura, Buenos Aires, 1994, pp.51-52.

* 29 - Henry, Etienne, ¿A DÓNDE VAS? O CÓMO LA INVESTIGACIÓN URBANA ABORDA EL TRANSPORTE, Fotocopias, p.174.

Marsiglia afirma que “la organización administrativa, el manejo de los recursos técnicos, económicos y humanos de la municipalidad, la orientación del gasto y la relación entre el gobierno municipal y la sociedad local se hallan moldeados por el cruce de lógicas y estrategias de los actores involucrados y por las reglas de juego que estos últimos van definiendo de manera formal o informal” (30)*. La tendencia a articular las diferentes iniciativas deberían confluir en la creación de instituciones adecuadas que sirvieran de marco de negociación entre las diferentes racionalidades (31)*.

10.1. Interrelaciones ambivalentes de los actores.

Al ubicarnos en contextos locales y regionales, resulta necesario comprender que estamos en un escenario donde actores diversos se mueven según lógicas propias. Los distintos actores intervinientes en la temática del transporte colectivo presentan características ambivalentes, sostiene Henry; es decir, muestran aspectos intrínsecos de fuerza y de debilidad a la vez.

La fuerza de los empresarios radica en la debilidad del poder público cuando su intervención se reduce a aspectos formales y renuncia al ejercicio de sus atribuciones. También remite a la “cautividad” de los habitantes – usuarios ante la oferta de transporte. La fuerza de los habitantes – usuarios, cuando se expresa en acciones reivindicativas, reside en la no adecuación de la oferta a las necesidades de servicio y en la ineficiencia de las

* 30 - Marsiglia, Javier, TEMAS Y ACTORES EN UN ESCENARIO CAMBIANTE. LA GESTIÓN SOCIAL A NIVEL LOCAL. UCUDAL, Prisma, No.4, 1995, p.101.

* 31 - Arocena, José, EL DESARROLLO LOCAL. UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1995, p.23.

burocracias estatales. La fuerza del Estado proviene, sobre todo, de sus funciones de árbitro frente a los intereses particulares de los actores, y de la incapacidad de los empresarios de autorregular la oferta en conformidad con las necesidades sociales.

Las expresiones superlativas de esas fuerzas son: el corporativismo de los empresarios, el reivindicacionismo de los habitantes – usuarios y la estatización.

La debilidad de los empresarios está dada en la necesidad que tienen de acudir a la intervención del estado para organizar el servicio. La debilidad de los habitantes – usuarios radica en el poder de los empresarios y en la permisividad de los actores públicos. El Estado aparece débil cuando no logra articular ni controlar el servicio de transporte.

Las expresiones superlativas de esas debilidades son: la dispersión de la oferta, la cautividad de la movilidad de los habitantes – usuarios y la inercia de la burocracia estatal.

Resumiendo: la fuerza de unos remite a la debilidad de los otros. Como señala Morin: “ ‘(...) Reunir lo uno y lo múltiple; pero lo uno no se disolverá en lo múltiple y lo múltiple será asimismo parte de lo uno.’ ” (32)*.

* 32 – Marsiglia, Javier – Pintos, Graciela, LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. ACTORES, ESTRATEGIAS Y NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN, Cuadernos del CLAEH, No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p.97.

	<u>ESTADO</u>	<u>EMPRESARIOS</u>	<u>HABITANTES</u> <u>- USUARIOS</u>
<u>FORTALEZAS</u>	<p>a) Funciones de árbitro frente a los intereses particulares de los otros actores.</p> <p>b) Capacidad de intervención cuando la oferta no se adecua a las necesidades sociales.</p>	<p>a) Radica en la debilidad del poder público cuando su intervención se reduce a aspectos formales.</p> <p>b) Remite a la cautividad de los habitantes – usuarios a la oferta de transporte.</p>	<p>a) La no adecuación de la oferta a las necesidades de servicio.</p> <p>b) La ineficiencia de las burocracias estatales.</p>
<u>DEBILIDADES</u>	<p>a) Cuando la intervención se limita a aspectos formales, no logrando articular ni controlar el servicio de transporte.</p> <p>b) Mecanismos burocráticos ineficientes.</p>	<p>a) La incapacidad de autorregular la oferta a las necesidades sociales y de servicio.</p>	<p>a) La cautividad frente a la oferta.</p> <p>b) La permisividad de los actores públicos (su no intervención en el control y articulación del servicio).</p>

10.2. Estado.

Los actores públicos, en tanto ligados a la toma de decisiones político – institucionales, generan algunas formas de dominación social y aceptan las reglas de negociación que existen dentro de esas formas, sostiene Manuel Castells en su libro “La ciudad y las masas”.

Estos organismos del Estado tienen entre sus funciones la regulación, control y planificación de la estructura del transporte colectivo de pasajeros.

10.3. Empresarios.

Los empresarios, constituyen lo que Castells denomina como actores sociales en el transporte colectivo de pasajeros. Estos actores sociales existen, se desarrollan y se relacionan con la sociedad civil, sin estar necesariamente sujetos a las reglas de juego e institucionalización de valores y normas dominantes ya que pueden ser la fuente de la innovación social. Los empresarios, respondiendo a la lógica de la ganancia, negocian con los organismos del Estado las tarifas del boleto, condiciones preferenciales arancelarias o de crédito para la adquisición de los vehículos y repuestos, exoneraciones fiscales, etc.

10.4. *Habitantes - usuarios.*

Las comisiones de fomento y demás organizaciones vecinales, en tanto canalizadoras de las inquietudes de los “habitantes - usuarios”, citando palabras de Henry, constituyen lo que se califica como actores urbanos. Estos actores urbanos no responden a una estructuración de clase por la sencilla razón de que no se vinculan directamente a las relaciones de producción, sino a las relaciones de consumo, comunicación y poder. Los actores urbanos poseen ciertos rasgos comunes: 1) se consideran a sí mismos urbanos o ciudadanos, 2) están basados en la localidad y territorialmente definidos, 3) tienden a movilizarse en torno a tres objetivos principales; a) consumo colectivo, b) identidad cultural, c) autogestión política.

Castells afirma que los actores urbanos, a diferencia de los actores sociales de clase, no son agentes del cambio social estructural, sino síntomas de resistencia a la dominación social, aun cuando, en esas luchas de resistencia se produjesen efectos importantes en las ciudades y en las sociedades.

10.4.1. *La movilidad de los habitantes - usuarios.*

Etienne Henry dice, que antes que usuarios, los “transportados” son “habitantes” de las grandes urbes latinoamericanas. Este cambio terminológico remarca la necesidad de no caer en estudios operacionales que hacen hincapié en los recorridos o trayectos como tales.

Por el contrario, hay que relacionar los desplazamientos con sus “sujetos - portadores”. Hay que vincularlos con la movilidad cotidiana y pendular de los habitantes – usuarios.

La mayoría de los habitantes de la Ciudad de la Costa tiene entre sus primeras prioridades la de desplazarse o la de conectarse con las redes de transportación colectiva **(33)**^{*}. Se estima que de las casi 80.000 personas que residen en la Ciudad de la Costa, cerca de 21.000 viajan diariamente a Montevideo en ómnibus, generando 42.000 traslados diarios **(34)**^{*}.

La movilidad de los habitantes - usuarios se presenta como cautiva, forzada y alienada. Cautiva, en la medida que los habitantes - usuarios dependen de las condiciones de la oferta de transporte colectivo, que es por cierto, insuficiente. Forzada, porque las estrategias residenciales, profesionales y familiares no pueden tener en cuenta la accesibilidad relativa a los lugares de actividad. Alienada, porque la movilidad no es una práctica libre, es vista como un tiempo muerto – relacionado al malgasto del tiempo de vida en la ciudad –. En síntesis, existe una sumisión de los habitantes - usuarios a los imponderables de la oferta, ya que los empresarios están interesados en mantener o crear líneas siguiendo criterios de rentabilidad, y no necesariamente, de acuerdo a criterios relacionados con la prestación de un servicio a la comunidad. Héte aquí una fuente de potenciales conflictos.

^{*} 33 - Henry, Etienne, ¿A DÓNDE VAS? O CÓMO LA INVESTIGACIÓN URBANA ABORDA EL TRANSPORTE, Fotocopias, p.175.

^{*} 34 – Barreiro, Jorge, TRANSPORTE PARA LA CIUDAD DE LA COSTA. TRENES RIGUROSAMENTE DEBATIDOS, “BRECHA”, No.620, Año 13, 17/10/97, p.3.

11. HIPÓTESIS.

La situación antes descrita nos lleva de la mano a la formulación de una serie de hipótesis:

1) La carencia de una política pública centralizada del transporte colectivo de pasajeros metropolitano que circula por la Ciudad de la Costa, fortalece la lógica empresarial.

2) La superposición de jurisdicciones político - institucionales en relación al transporte colectivo de pasajeros metropolitano dificulta la formulación de una estrategia política pública del mismo.

3) Los actores urbanos son eficaces cuando la problemática del transporte colectivo de pasajeros es de alcance microlocal.

12. INEXISTENCIA DE UNA GESTIÓN METROPOLITANA DEL TRANSPORTE.

Cuando hablamos de gobierno de la ciudad nos referimos tanto a las relaciones estrictamente políticas entre los diferentes actores de la ciudad y sus representantes, como al ejercicio de funciones económicas – como promoción y orientación de actividades –, o sociales en la reproducción de la fuerza de trabajo. Gestión de la ciudad, es el conjunto de procesos dirigidos a articular recursos – humanos, financieros, técnicos, organizacionales,

políticos, naturales – para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades. Por tanto, la gestión es una actividad política - técnica. Dentro de la gestión urbana es posible identificar dos subprocesos: los que operan sobre el aparato público de gestión (que producen lo que llamamos insumos) y los que lo hacen sobre la ciudad (que producen los productos). Pero la gestión urbana no se resuelve por una lógica racional - burocrática, sino que supone elección de alternativas que ponen en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos en la sociedad urbana (35)*. Es entonces un fenómeno político y como tal es parte de los procesos sociales de configuración de la ciudad.

La relación entre gobierno de la ciudad y gobierno local es clara cuando coinciden ciudad y territorio municipal, la ciudad está íntegramente dentro del segundo. No coinciden cuando la municipalidad incluye a más de una unidad urbana dentro de su territorio, la municipalidad es un ámbito mayor que la ciudad, con áreas rurales o más de una ciudad a su cargo – caso de Canelones –. La organización del Estado uruguayo, sólo cuenta con dos niveles de gobierno: el nacional y el departamental. No existe, en cambio, un nivel estrictamente local con autonomía establecida en la constitución. Considerados en función de su base territorial, los gobiernos departamentales son una mezcla de gobierno provincial y municipio. El Uruguay es el único país de la región, junto a algunas provincias argentinas, en el que no se da la relación biunívoca entre una localidad y un municipio. De hecho los intendentes son alcaldes de la ciudad capital departamental, pero difícilmente puedan cumplir esa función en las demás ciudades de su territorio. Por este motivo la constitución y la ley dan a los intendentes la posibilidad de crear Juntas Locales Delegadas.

* 35 - Pirez, Pedro, BUENOS AIRES METROPOLITANA. POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA CIUDAD, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Centro estudios sociales y ambientales, Colección Sociedad y Cultura, Buenos Aires, 1994, p.55.

Una ciudad metropolitana tiene varios gobiernos locales, por lo que cambia también la naturaleza de la gestión urbana (Montevideo y Canelones). Existe una diferencia entre gestión urbana local en ciudades metropolitanas y gestión metropolitana. Esta última debe afrontar problemas de tipo global que afectan a la totalidad como tal. El problema propuesto resulta, empíricamente, de la existencia de un área urbana metropolitana y teóricamente, de la articulación conceptual entre gestión local o gestión urbana local y área metropolitana. En una ciudad metropolitana la totalidad urbana tiene un referente político-institucional múltiple, complejo y heterogéneo. Existen dos niveles de gestión y por ende, la posibilidad de diferentes ámbitos institucionales de gestión urbana dentro de la realidad metropolitana. Pero como sostiene Morin, la parte está en el todo y el todo está en las partes. No existe un vínculo determinista entre ciudad central y área metropolitana. La retroalimentación de sus relaciones recíprocas, el aumento de sus vasos comunicantes componen un todo que claramente no puede ser comprendido si se reduce al estudio de sus partes. Cada una de sus partes contiene al todo, son causa y efecto de este todo y es posible leer en sus sociedades información del sistema complejo que componen (36)*.

“El centralismo imperante en nuestros países tiene sus efectos en las políticas sociales que son herederas de una lógica vertical y sectorial, construida desde una visión uniforme del territorio (políticas geográficamente indiferenciadas, al decir de Rosanvallon), ajena a las especificidades locales y con una fuerte impronta estatal” (37)*. Muchas veces se interviene desde una estructura tecnocrática, definiendo normas con total independencia de la singularidad de cada situación. De lo anterior se desprende, que la superación de las formas centralistas de organización social, que consideran al territorio nacional como un todo uniforme, resulta el único camino posible para reconstituir la dimensión local. Para alcanzar una adecuada articulación local y global de las acciones, resulta necesario atender al punto

* 36 - Filardo, Verónica, MONTEVIDEO, CIUDAD METROPOLITANA, Cuadernos del CLAEH No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p.133.

* 37 - Marsiglia, Javier, TEMAS Y ACTORES EN UN ESCENARIO CAMBIANTE. LA GESTIÓN SOCIAL A NIVEL LOCAL, UCUDAL, Prisma, No.4, 1995, p. 99.

de contacto entre una lógica horizontal estructurada en torno al territorio como variable relevante y la lógica de las políticas sectoriales con impacto local **(38)**^{*}.

En el caso del transporte de la Ciudad de la Costa al no existir un actor institucional metropolitano, la ciudad solamente es atendida de manera segmentada, territorial o sectorialmente. En otros términos, si la ciudad metropolitana solamente es atendida de manera parcial o local, significa que no es reconocida como unidad urbana **(39)**^{*}. La realidad metropolitana altera el funcionamiento de la gestión urbana. Las unidades locales o municipalidades no están en condiciones de cumplir plenamente sus funciones de gestión urbana en general y del transporte en particular.

Por ejemplo, vecinos que viven en el sector oriental del puente sobre el arroyo Carrasco de Av. Italia, pidieron la extensión de un servicio diferencial montevideano, demanda que no pudo ser satisfecha en virtud de traspasar los límites departamentales, y por ende, estar fuera de la jurisdicción de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). Esto es una muestra de que la realidad metropolitana no es atendida como tal.

La autonomía política de las municipalidades puede dar lugar a decisiones políticas locales que se opongan a las necesidades globales de la gestión urbana metropolitana.

A modo de ejemplo: los ómnibus suburbanos interdepartamentales captan pasaje en la ciudad de Montevideo, entre el puente sobre el arroyo Carrasco de Av. Italia y Av. Bolivia, dadas las deficiencias del transporte urbano en esa zona, realizando el mismo viaje con menor costo (chófer - guarda) y a un precio del boleto mayor (un 40% superior al montevideano).

^{*} 38 - Marsiglia, Javier – Pintos, Graciela, LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. ACTORES, ESTRATEGIAS Y NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN, Cuadernos del CLAEH, No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p. 109.

^{*} 39 - Pérez, Pedro, BUENOS AIRES METROPOLITANA. POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA CIUDAD, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Centre estudios sociales y ambientales, Colección Sociedad y Cultura, Buenos Aires, 1994, p. 63.

O bien a la inversa, decisiones adoptadas desde una perspectiva metropolitana pueden pasar por encima de requerimientos locales, como puede ser el caso del proyecto del tren de la costa.

Pueden no coincidir territorialmente las necesidades y los recursos existentes para satisfacerlas. También pueden estar segmentados los vínculos entre los distintos gobiernos locales y la población; mientras en una localidad se reside, se pagan tasas y se goza de los servicios a ellas asociados, en otra - de residencia anterior- se vota, se trabaja, etc. Este es el caso de los habitantes de la Ciudad de la Costa que en su gran mayoría trabajan en Montevideo.

13. SUPERPOSICIÓN DE JURISDICCIONES.

Se da una superposición de jurisdicciones para la formulación de políticas y estrategias para el transporte de la Ciudad de la Costa en particular, y del Área Metropolitana en general, entre el MTOP y las Intendencias. No existe una instancia de coordinación de los servicios, decidiendo cada una de estas instituciones públicas las tarifas según su criterio. Tampoco hay una normativa común acerca de subsidios a boletos y beneficios a los usuarios (boletos de jubilados, gratuidad a los mayores de 70 años los días domingo, gratuidad de boletos para estudiantes liceales, etc.). No existe un organismo, o cuando menos, una coordinación de organismos estatales territoriales y sectoriales, encargados de formular un proyecto político sobre el transporte colectivo de pasajeros del área metropolitana, considerándolo como un todo complejo. El proyecto del tren de la costa

es una clara demostración de la falta de una política global del transporte del Área Metropolitana en general y de la Ciudad de la Costa en particular. Según expresa Julio Barreiro en el semanario BRECHA del 17 de octubre de 1997 - citando declaraciones de Felipe Martín, Director de la División de Tránsito y Transporte de la IMM, en relación al tren de la costa -, la Intendencia desconoce las características de tal proyecto, con el agravante que para su regulación debe contar con el aval municipal por el uso del cantero central de Av. Italia. También, las empresas de transporte colectivo - potencialmente afectadas por este proyecto - así como sus trabajadores y vecinos, desconocen las características del mismo (40)*. La Intendencia capitalina firmó un convenio con la facultad de Arquitectura para diseñar un Plan de Ordenamiento Territorial el cual fue culminado en setiembre de 1997. Según declaraciones de Juan Pedro Urruzola, docente y miembro del equipo de la Facultad de Arquitectura: “pensando en un uso más racional de los recursos disponibles, hay quienes creen que no se debe instalar el tren de la costa para no potenciar esa ida al este - haciendo alusión al vaciamiento de la zona central de Montevideo -. Pero el verdadero debate tiene que ver con la oposición entre desarrollo espontáneo de la ciudad (determinado por el mercado) y planificación estatal.” (41)*.

Según afirma un jerarca del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, no existen estudios de la demanda de transporte en la Ciudad de la Costa, insumo fundamental para la formulación de una política estratégica (42)*. “ (...) O sea, han habido modificaciones sobre lo que ya está establecido. Globalmente no ha habido un incremento demasiado sustancial de

* 40 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, febrero de 1998, Entrevistas a directivo de la empresa RAINCOOP, vecinos nucleados en la COPROC, p.22.

* 41 - Barreiro, Jorge, TRANSPORTE PARA LA CIUDAD DE LA COSTA. TRENES RIGUROSAMENTE DEBATIDOS, “BRECHA”, No.620, Año 13, 17/10/97, p. 5.

* 42 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, febrero de 1998, Entrevista a la Directora de la División Pasajeros de la Dirección General de Transporte del MTOP, p.23.

servicios” (43)*. De lo anterior se desprende, que los distintos actores públicos encargados de la regulación del transporte han dejado al mercado el papel de configurador y desarrollo de la estructura del transporte. El MTOP se ha limitado a convalidar una situación dada.

14. COMISIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA.

Para desarrollar una lógica territorial – horizontal a nivel del Área Metropolitana de Montevideo resulta necesario impulsar instancias de concertación institucional. Con el fin de intentar elaborar estrategias políticas metropolitanas desde una perspectiva global, se creó la Comisión del Área Metropolitana, integrada por miembros de las Juntas Departamentales de Montevideo, Canelones, San José y Florida. Una de las comisiones de trabajo es la de tránsito y transporte, cuyos informes pasan al Plenario Inter- Juntas. Una vez obtenido el aval de las 4 Juntas departamentales, se debe contar con la voluntad política de los Intendentes municipales o de las autoridades nacionales, según el caso, para la implementación de las soluciones propuestas. A nivel de la Comisión del Área Metropolitana participan también, en calidad de invitados, vecinos, empresas y autoridades nacionales o ministeriales (44)*. El MTOP participa en calidad de invitado en esta comisión, en tanto organismo competente en la regulación del transporte suburbano interdepartamental. Pero no se han obtenido logros concretos dado el carácter deliberativo de la Comisión, pues la potestad de intervención en la materia está en manos del Ministerio.

* 43 – Ídem, p.17.

15. UNA ESTRATEGIA POLÍTICA METROPOLITANA.

El desarrollo local metropolitano de Montevideo supone mirar al área como un todo con las variadas dinámicas que la atraviesan y no como un conjunto de localidades y ciudades. Implica también identificar los actores en juego y construir un mapa de fuerzas en favor y en contra de las posibles estrategias (45)*. Amén de lo anterior, la dinamización local requiere también de municipios fortalecidos, “con una inserción activa en el medio y gestión de políticas propias y articuladas con las nacionales” (46)*.

El plan hace referencia a la presencia de un actor único, el Estado, capaz de controlar la totalidad del medio social-territorial. En cambio, la estrategia parte del reconocimiento de la existencia de varios agentes con distintas cuotas de poder, por lo que toda propuesta debe ser vista como una entre varias y motivo, por consiguiente, de negociación. Por último, el proyecto político incorpora un proceso de acumulación de poder a nivel territorial mediante la descentralización (cesión de poder desde el centro) y mediante la creación de poder a través de la concertación como juego de suma positiva entre los actores territoriales (47)*.

* 44 – Ídem, Entrevista a dirigente sindical de los trabajadores de COPSA, Montevideo, febrero de 1998, p.22.

* 45 - Marsiglia, Javier – Pintos Graciela, LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. ACTORES, ESTRATEGIAS Y NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN, Cuadernos del CLAEH, No.78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p.106.

* 46 – Ídem, p.107.

* 47 - Bervejillo, Federico, NUEVOS PROCESOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO. TERRITORIOS EN LA GLOBALIZACIÓN, UCUDAL, Prisma No.4, 1995, p.36.

16. HACIA UN PROYECTO POLÍTICO LOCAL DEL TRANSPORTE METROPOLITANO.

Entre las debilidades del área metropolitana se observa “ (...) la ineficacia e ineficiencia de un transporte que no llega a constituir un sistema metropolitano, presentando problemas tanto en el plano de las infraestructuras como de la operación” (48)*. Si bien se considera necesaria una instancia institucional que articule y planifique el transporte metropolitano en sus diferentes modalidades, también se percibe la dificultad de llegar a tal instancia debido a las diferencias y rivalidades políticas, tanto de los gobiernos departamentales entre sí, así como de éstos con el gobierno nacional (49)*. En resumidas palabras: no existe un actor o una coordinación de actores institucionales capaz de atender la problemática del transporte metropolitano en su real multidimensionalidad y complejidad. Así como los problemas requieren para su análisis la consideración de la unidad metropolitana, también las soluciones deben abordarse desde esta unidad. Se requiere un abordaje interdisciplinario innovador que integre los aspectos económicos, político - institucionales, sociales, culturales y ambientales. Se debe partir de una comprensión de las acciones basadas en las condiciones de cada localidad y de la región, y de la necesidad de articularlas con las políticas sectoriales impulsadas desde lo central (50)*. Como señala

* 48 – Marsiglia, Javier, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL: APORTES PARA EL DEBATE, CLAEH, FOTOCOPIAS, p.6.

* 49 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Entrevistas a la Directora de la División Pasajeros de la Dirección General de Transporte del MTOP, a dirigente del sindicato de trabajadores de COPSA, a vecinos nucleados en la COPROC, Montevideo, febrero de 1998, p.22.

* 50 – Marsiglia, Javier – Pintos, Graciela, LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. ACTORES, ESTRATEGIAS Y NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN, Cuadernos del CLAEH, No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p.95.

Morin “... Reunir lo uno y lo múltiple; pero lo uno no se disolverá en lo múltiple y lo múltiple será asimismo parte de lo uno” (51)*.

La definición del sujeto institucional se plantea, entonces, como un punto de partida fundamental para la aplicación de un enfoque estratégico del transporte al Área metropolitana de Montevideo en general y a la Ciudad de la Costa en particular. Sin embargo, no resulta lo mismo si el sujeto se limita al gobierno local como institución, que si el sujeto se plantea como el “territorio organizado” o como “comunidad territorial”. En el primer caso el sujeto aparece como algo dado con anterioridad a la puesta en práctica del enfoque estratégico. En el segundo caso, la aplicación del enfoque estratégico implica la construcción del sujeto, por intermedio de una convocatoria amplia de los distintos actores sociales, económicos e institucionales metropolitanos. Por lo que la combinación de participación y eficiencia parece resultar una condición clave para constituir con éxito el sujeto de la planificación estratégica metropolitana del transporte. El problema no debe ser planteado en la antinomia planificación o iniciativa sino como planificación e iniciativa, ya que la planificación exige un conocimiento de las distintas realidades que difícilmente se puedan percibir desde las oficinas técnicas centrales (52)*.

17. LOS ACTORES URBANOS Y “LA CULTURA DE LA REIVINDICACIÓN”.

Salir de la rigidez del desarrollo local en torno a dos polos, el mercado y el Estado, supone una sociedad civil más densa. Para Marsiglia, la “ (...) única manera no regresiva de

* 51 – Ídem, p.97.

llegar a esta nueva forma de relación entre Estado y sociedad es desarrollar servicios públicos llevados adelante por iniciativas colectivas de la sociedad civil' ” (53)*. En otros términos, queda abierta la posibilidad que desde el ámbito de la sociedad civil puedan llevarse a cabo servicios reconocidos como públicos mediante determinados marcos jurídicos y controles de gestión. El aporte de las comisiones barriales “... no solamente se concreta a través de la obtención de recursos del propio barrio, en apoyos económicos o en mano de obra, sino que ofrece a los técnicos y a los organismos competentes un importante bagaje de información acerca de la población potencialmente usuaria o beneficiaria de los programas, que facilita la elaboración de diagnósticos y proyectos. Se expresa también en la colaboración para ejecutar acciones, en la evaluación de las modalidades de intervención, en la opinión sobre las herramientas de participación y gestión utilizadas” (54)*.

La red social a nivel local está constituida por las coordinadoras, los plenarios, etc. Esta red social es de carácter informal, no constituye una institución tradicional, pero quizás esté en ella los gérmenes de una nueva institucionalidad. Las reformas descentralizadoras, la aplicación de políticas sociales localizadas, la afirmación de las autonomías locales a través de cambios institucionales, son factores importantes para estimular las experiencias de concertación. Pero al mismo tiempo resulta clave avanzar en los procesos de formación de sujetos-actores capaces de llevar a cabo una verdadera cogestión de iniciativas de interés social para la localidad (55)*.

En el interior del país existe menor desarrollo de la participación social urbana que en la capital, tanto en el ámbito de las capitales departamentales como en el de las localidades no capitales, ya que no existen en ningún caso mecanismos sistemáticos para la participación

* 52 – Arocena, José, EL DESARROLLO LOCAL. UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO. CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1995, p.22.

* 53 - Marsiglia, Javier, TEMAS Y ACTORES EN UN ESCENARIO CAMBIANTE. LA GESTIÓN SOCIAL A NIVEL LOCAL, UCUDAL, Prisma, No.4, 1995, p. 103.

* 54 – Ídem, 104-105.

(56)*. En las capitales de departamento es muy común que el Intendente, en su faz de alcalde, atienda en forma directa las demandas ciudadanas, tanto las individuales como las provenientes de comisiones.

Esta forma de relación resulta insuficiente para canalizar las reivindicaciones de los habitantes de una localidad no capital departamental como lo es la Ciudad de la Costa. Las resoluciones concernientes a la ciudad deben pasar por el visto bueno municipal con sede en la capital canaria, lo que enlentece la implementación de las mismas – por ejemplo, el petitorio presentado hace más de un año por vecinos nucleados en la Coordinadora de Proyecto Comunitario (COPROC) ante la Comisión de Transporte y Comunicaciones de la Junta Departamental de Canelones, referido a la creación de líneas de transporte urbano, aún no ha recibido contestación – **(57)***.

No existe un mecanismo de control ni participación en las decisiones por parte de las organizaciones de vecinos con relación a la gestión municipal. Desde la sociedad civil, se requieren actores organizados con un perfil adecuado para asumir responsablemente el protagonismo en una gestión participativa. Se requiere una “cultura de participación” que se diferencie de una “cultura de la reivindicación” **(58)***.

Según palabras de uno de los vecinos de la Ciudad de la Costa: “... está todo para armar. Es una ciudad para armar. Está todo para hacerla y queremos participar de ello” **(59)***. La mayor parte de las comisiones vecinales se constituyen, se autoperceben y se

* 55 - Ídem, 107.

* 56 – Bervejillo, Federico, Seminario Taller sobre: DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. EL CASO URUGUAYO, CLAEH, p.14.

* 57 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Entrevista a vecinos nucleados en la COPROC, Montevideo, febrero de 1998, p.24.

* 58 - Bervejillo, Federico, Seminario Taller sobre: DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. EL CASO URUGUAYO, CLAEH, p.14.

* 59 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final

proyectan como organizaciones demandantes, con el municipio y los organismos estatales como principales interlocutores. Sin embargo, resulta limitado su papel autogestionario, su rol en la organización de la comunidad barrial o local (con la excepción de las comisiones asociadas a asentamientos). La inestabilidad temporal y fragilidad organizativa va de la mano con los éxitos y fracasos de la reivindicación, que se traducen en frecuentes cortes y desacumulaciones en su ciclo de vida.

Interesa destacar el papel de la sociedad civil organizada en acciones de interés público. “Estas acciones pueden devenir políticas sociales encaradas como políticas públicas privadas (no estatales); pueden orientarse tanto a obtener medios para promover la satisfacción de las necesidades básicas de individuos, familias y comunidades, como a favorecer la integración social, la convivencia comunitaria y el desarrollo de las propias organizaciones sociales” (60)*.

17.1. Falta de un proyecto de carácter local.

En la Ciudad de la Costa, la cultura de la reivindicación y la falta de una perspectiva que trascienda lo microlocal (balneario, barrio o zona de la ciudad), impide a los actores urbanos asumir estrategias complejas que visualicen la ciudad como un todo perteneciente

del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Entrevista a vecinos nucleados en la COPROC, Montevideo, febrero de 1998, p.24.

al Área Metropolitana de Montevideo. Por tanto, se puede sostener que la perspectiva cultural limitada a la esfera microlocal de las comisiones de vecinos, no les permite asumir la zona urbana o la localidad como un desafío integrado para el desarrollo social y urbano. Al aumentar la cantidad de comisiones y otras organizaciones vecinales, cada una plantea por separado sus demandas particulares de transporte (a pesar de existir instancias que las aglutinan, como por ejemplo, el Plenario de Comisiones de Vecinos). El extremado particularismo de las demandas de transporte dificulta la construcción colectiva de un valedero proyecto local (61)*. Este particularismo derivó en planteamientos aislados, y hasta a veces superpuestos, de las distintas organizaciones vecinales ante el Ministerio de Transporte o la Intendencia de Canelones, en demanda de la creación, extensión o cambio de recorrido de alguna línea de transporte. Citando expresiones de uno de los vecinos entrevistados: muchas comisiones “... tiran para la zona donde viven” (62)*. El carácter de los bienes más comúnmente demandados influye en la perspectiva y el potencial participativo de éstas organizaciones.

17.2. La no correspondencia asentamiento - comunidad.

“La relación biunívoca entre asentamiento (como realidad física) y comunidad (como colectivo social dotado de identidad, pertenencia y cierta homogeneidad de cultura e

* 60 – Marsiglia, Javier – Pintos, Graciela, LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. ACTORES, ESTRATEGIAS Y NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN, Cuadernos del CLAEH, No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997, p. 96.

* 61 - Bervejillo, Federico, Seminario Taller sobre: DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. EL CASO URUGUAYO, CLAEH, p. 15.

* 62 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Entrevista a vecino perteneciente al Plenario de Comisiones de Fomento de la Ciudad de la Costa, Montevideo, febrero de 1998, p.25.

intereses) no es para nada inmediata, ni es necesariamente la meta a plantearse en todos los casos” (63)*. En el caso de la Ciudad de la Costa no existe el actor portador de “El” proyecto local en general y del transporte en particular. Por lo general, en lo estrictamente barrial o microlocal, las acciones colectivas de los vecinos se canalizan a través de las Comisiones de Fomento u otras organizaciones vecinales. Al darse a nivel microlocal una mayor homogeneidad ecológica y de identidad de intereses entre los vecinos - sobre todo en lo que refiere a la demanda de servicios básicos barriales -, existe una mayor capacidad de acción colectiva y una mayor eficacia en el logro de sus reivindicaciones. Pero cuando se da un salto cualitativo organizacional (como es el caso del Plenario de Comisiones de Fomento de la Ciudad de la Costa o la COPROC), la mezcla y superposición de intereses como de identidades y lealtades, de base funcional tanto como territorial, hace difícil la coordinación de esfuerzos en pro de una acción colectiva en común. La eficacia, por tanto, se diluye.

18. CONCLUSIONES.

1) Los distintos actores públicos encargados de la regulación del transporte han dejado hasta el momento, al mercado el papel de configurador de su estructura. Se han limitado a responder a la dinámica del transporte de la Ciudad de la Costa en particular y del Área Metropolitana en general, de manera coyuntural y unilateral. Los cambios realizados refieren a modificaciones o extensiones de recorridos, que por lo general fueron propuestos

* 63 - Bervejillo, Federico, Seminario Taller sobre: DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN EN EL

por vecinos y empresas (en algunas ocasiones los vecinos realizaron los planteamientos directamente ante las empresas, y cuando estas estuvieron de acuerdo, elevaron el petitorio a las autoridades) (64)*. No existen estudios acerca de la demanda de transporte en la ciudad, elemento esencial para la formulación de una política estratégica (65)*.

La falta de una política pública del transporte colectivo de pasajeros en el Área Metropolitana, que asuma una estrategia global, favorece la lógica empresarial de mercado. El bien común y el interés privado no necesariamente tienen por qué coincidir. Mientras que el interés privado, por lo general, tiende a subordinar la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la ciudad a la obtención de ganancia; el interés público, en cambio, subordina la ganancia al logro de la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la ciudad. Por tal motivo, la construcción de consensos mediante la negociación de puntos de vista e intereses dispares es un componente fundamental para el éxito de estrategias de desarrollo. Por lo que resulta necesaria la combinación de participación y eficiencia para constituir con éxito el sujeto de la planificación estratégica metropolitana del transporte.

2) Dado el actual estado de situación en relación al transporte colectivo de pasajeros del Área Metropolitana de Montevideo, resulta imposible formular una política pública estratégica. La actual división política - institucional del Área Metropolitana no guarda relación con la realidad política - institucional de fines del siglo XX: el Área Metropolitana constituye un todo global, multidimensional, complejo. Al no existir un actor institucional metropolitano (o cuando menos, una coordinación efectiva de actores institucionales que integrara a varios o a todos los niveles gubernamentales) se dificulta implementar una estrategia política coherente que planifique, regule y controle el transporte

CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. EL CASO URUGUAYO. CLAEH, p. 16.

* 64 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Entrevista a directivo de la empresa RAINCOOP, al gerente de transporte de COPSA, Montevideo, febrero de 1998, p.23.

* 65 – Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES COLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Entrevista a la Directora de la División Pasajeros de la Dirección General de Transporte del MTOP, Montevideo, febrero de 1998, p.22.

colectivo como un todo global. La superposición de jurisdicciones político - institucionales hace que la temática del transporte sea atendida de manera segmentada, territorial o sectorialmente. Esta superposición de jurisdicciones significa un anacronismo, ya que la ciudad o el área metropolitana no es reconocida como la unidad urbana que es.

3) El extremado particularismo – o la perspectiva cultural limitada a la esfera microlocal – de las demandas de transporte, por parte de los habitantes usuarios, dificulta la construcción colectiva de un “proyecto local”. No existe el actor portador de “El” proyecto local en general y del transporte en particular. En otras palabras, las organizaciones vecinales no alcanzan a tener una dimensión metropolitana de la temática del transporte, ya sea a nivel propositivo como en su campo de acción.

El carácter de las demandas de las organizaciones de vecinos (que giran en torno a infraestructuras básicas, mejoramiento ambiental, servicios barriales) influye en la perspectiva y el potencial participativo de las organizaciones. Por este motivo, las organizaciones vecinales tienen mayor eficacia cuando la problemática es de alcance microlocal.

BIBLIOGRAFÍA:

- Arocena, José, EL DESARROLLO LOCAL. UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1995.**
- Barreiro, Jorge, TRANSPORTE PARA LA CIUDAD DE LA COSTA. TRENES RIGUROSAMENTE DEBATIDOS, "BRECHA", No.620, Año 13, 17/10/97.**
- Bervejillo, Federico, NUEVOS PROCESOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO. TERRITORIOS EN LA GLOBALIZACIÓN, UCUDAL, Prisma No.4, 1995**
- Bervejillo, Federico, Seminario Taller sobre: DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. EL CASO URUGUAYO, CLAEH.**
- Castells, Manuel, LA CIUDAD Y LAS MASAS, fotocopias.**
- Cirio, Daniel, ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS DE LA CIUDAD DE LA COSTA. ARTICULACIÓN DE LÓGICAS DE ACTORES CCOLECTIVOS, Informe final del Taller de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, febrero de 1998.**
- Filardo, Verónica, MONTEVIDEO, CIUDAD METROPOLITANA, Cuadernos del CLAEH No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997.**
- González Meyer, Raúl, DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO Y ECONOMÍA, Prisma, No.4, UCUDAL, 1995.**
- Henry, Etienne, ¿A DÓNDE VAS? O CÓMO LA INVESTIGACIÓN URBANA ABORDA EL TRANSPORTE, Fotocopias.**
- Lombardi, Mario, EL ÁREA METROPOLITANA EN EL PANORAMA URBANO URUGUAYO, CIESU, julio de 1994, Fotocopias.**
- Marsiglia, Javier, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL: APORTES PARA EL DEBATE, CLAEH, FOTOCOPIAS.**
- Marsiglia, Javier, TEMAS Y ACTORES EN UN ESCENARIO CAMBIANTE. LA GESTIÓN SOCIAL A NIVEL LOCAL, UCUDAL, Prisma, No.4, 1995.**
- Marsiglia, Javier – Pintos, Graciela, LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. ACTORES, ESTRATEGIAS Y NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN, Cuadernos del CLAEH, No. 78-79, Montevideo, 2da. Serie, año 22, 1997**
- Morin, Edgar, INTRODUCCIÓN AL PENSAMIENTO COMPLEJO, Editorial Gedisa, Tercera reimpresión, julio de 1997, Barcelona, España.**
- Pírez, Pedro, BUENOS AIRES METROPOLITANA. POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA CIUDAD, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Centro estudios sociales y ambientales, Colección Sociedad y Cultura, Buenos Aires, 1994.**

ÍNDICE:

- P.1- 1. INTRODUCCIÓN
- P.2- 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.
- P.4- 3. UN POCO DE HISTORIA.
- P.6- 4. LA "CIUDAD MADRE".
- P.7- 4.1. *Montevideo metropolitano.*
- P.8- 5. LA CIUDAD DE LA COSTA COMO PARTE INTEGRANTE DEL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO.
- P.9- 6. EL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS EN LA CIUDAD DE LA COSTA.
6.1. *Transporte de origen ignoto.*
- P.10- 6.2. *Transporte en función de Montevideo.*
- P.12- 6.3. *Las empresas de transporte que cubren la zona.*
- P.14- 7. ¿QUÉ ORGANISMO PÚBLICO REGULA EL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS EN LA CIUDAD DE LA COSTA?
7.1. *Contralor.*
- P.16- 8. TRANSPORTE QUE NO SE ADECUA A LOS NUEVOS TIEMPOS.
- P.18- 9. ACTORES.
- P.19- 10. LÓGICA DE ACTORES.
- P.20- 10.1. *Interrelaciones ambivalentes de los actores.*
- P.23- 10.2. *Estado.*
- 10.3. *Empresarios.*
- P.24- 10.4. *Habitantes – usuarios.*
10.4.1. *La movilidad de los habitantes – usuarios.*
- P.26- 11. HIPÓTESIS.
12. INEXISTENCIA DE UNA GESTIÓN METROPOLITANA DEL TRANSPORTE.
- P.30- 13. SUPERPOSICIÓN DE JURISDICCIONES.
- P.32- 14. COMISIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA.
- P.33- 15. UNA ESTRATEGIA POLÍTICA METROPOLITANA.
- P.34- 16. HACIA UN PROYECTO POLÍTICO LOCAL DEL TRANSPORTE METROPOLITANO.
- P.35- 17. LOS ACTORES URBANOS Y "LA CULTURA DE LA REIVINDICACIÓN".
- P.38- 17.1. *Falta de un proyecto de carácter local.*
- P.39- 17.2. *La no correspondencia asentamiento – comunidad.*
- P.40- 18. CONCLUSIONES.
- P.43- BIBLIOGRAFÍA.