

La implementación del Sistema de
Transporte Metropolitano de Montevideo,
un estudio desde las *capacidades estatales*

Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Juan Manuel Porras Maieli

Tutor: Alejandro Milanesi

Índice

1- Introducción.....	3
2- La importancia del STM en el desarrollo de Montevideo y su área metropolitana.....	5
3- Marco teórico: ¿qué son las capacidades estatales?.....	7
3.1.- <i>¿Qué es la capacidad estatal?</i>	7
3.1.1- Definiciones sobre el concepto capacidad estatal.....	10
3.2.- <i>¿Para qué sirve estudiar la capacidad estatal?</i>	12
3.3 – <i>Los sub tipos de capacidad estatal</i>	13
3.3.1 - Capacidad administrativa.....	14
3.3.2- Capacidad política.....	15
3.4- <i>La dimensión institucional de las capacidades estatales</i>	16
3.5- <i>Cómo medir la capacidad estatal</i>	18
4- Marco metodológico	23
4.1- <i>Capacidad técnico-administrativa</i>	23
4.2- <i>Capacidad política</i>	25
5- Marco institucional: los actores y reglas de juego dentro del STM.....	28
5.1- <i>El Sistema de Transporte Metropolitano de Montevideo</i>	28
5.1.1- Trayectoria Histórica.....	28
5.1.2- Montevideo ciudad y área metropolitana.....	31
5.1.3- Plan de Movilidad Urbana.....	32
5.1.4- STM Sistema de Transporte Metropolitano.....	34
5.2- <i>Actores del sistema de transporte</i>	36
5.2.1- Empresas de transporte.....	36
5.2.2- Banco Interamericano de Desarrollo.....	36
5.2.3- Junta Departamental y partidos políticos.....	37
5.2.4- Intendencia de Montevideo.....	38
5.2.5- Otros Actores.....	39
6- Análisis del STM desde las capacidades estatales.....	40
6.1- <i>Introducción</i>	40
6.2- <i>Capacidades técnico-administrativas</i>	40
6.2.1- Los Recursos Humanos.....	40
6.2.2- Capacidad financiera.....	43
6.2.3- Capacidad técnica y tecnológica.....	45
6.2.4- Capacidad organizativa.....	46
6.3- <i>Capacidad política</i>	48
6.3.1- Inclusión.....	48
6.3.2- Lucha de poder.....	49
6.3.2.1- La organización interna.....	49
6.3.2.2- Los conflictos externos.....	50
6.3.3- Negociación.....	53
6.3.4- Formalización.....	54
7- Conclusiones.....	56
8- Bibliografía.....	60

1- Introducción

La ciudad de Montevideo, con sus 1.319.108 habitantes (Censo 2011), representa el área más poblada del territorio uruguayo, lo cual se ve acrecentado si se tiene en cuenta la población en su área metropolitana (1.900.000 habitantes). Los desafíos que implica tener este volumen (y densidad) de población son variados, pero entre ellos deben destacarse los referidos a la movilidad de sus habitantes.

La movilidad se define como la capacidad para satisfacer las necesidades de la sociedad de moverse libremente (World Business Council for Sustainable Development Mobility, 2001), que implica el transportarse desde un punto a otro con eficiencia y accesibilidad. Con respecto a cómo lograr este cometido, se tiene un consenso que refiere a la necesidad de implementar políticas de movilidad, que privilegien un transporte de masas planificado y con miras a prever las necesidades futuras, dejando de lado las formas de transporte privado que se entienden ineficientes (Hernández, 2012a).

En esta perspectiva es que la Intendencia de Montevideo (IM) se encuentra desarrollando una política de transporte llamada Sistema de Transporte Metropolitano (STM), el cual tiene como cometido precisamente mejorar las condiciones actuales de movilidad. El STM se encuentra enmarcado dentro de un plan más grande llamado Plan de Movilidad Urbana (PMU), el cual no sólo espera generar políticas de transporte público, sino políticas de transporte en general, proponiéndose ordenar todo el tránsito en Montevideo y su área metropolitana para privilegiar la movilidad de sus habitantes.

En los últimos años los éxitos y fracasos del STM han estado en la palestra pública, siendo objeto de debate entre los actores políticos y la propia ciudadanía. Para cerciorarse de esto basta solo consultar la multitud de notas de prensa escritas sobre el tema en las que en orden cronológico se mencionan primero los beneficios alcanzados en cuestiones tarifarias, con un consenso sobre la aprobación del mismo, hasta en segundo término las críticas relacionadas sobre todo al Corredor Garzón y la demora en los tiempos de viaje que suscitaron la crítica de los usuarios afectados y un fuerte cuestionamiento de varios sectores políticos, aún dentro de la propia fuerza política que impulsó, al punto que la propia IM reconoce los problemas y la necesidad de replantearse como desarrollar la política.

Todos estos elementos configuran al STM como una política pública (departamental) relevante para ser estudiada, siendo por tanto el objeto de estudio de este trabajo realizar un análisis sobre la misma. Para tal cometido las preguntas de investigación guía serán:

¿cuáles y de qué naturaleza han sido las problemáticas que ha debido enfrentar la IM al momento de implementar el STM? y ¿es posible explicar estas problemáticas desde las *capacidades estatales*? Ante estas preguntas, la hipótesis de trabajo planteada será que *el proceso de construcción y consolidación de la capacidad estatal en la IM ha influido en el desarrollo de la implementación del STM.*

El trabajo hará un énfasis en el estudio de estas problemáticas, teniendo en cuenta un marco que explique el déficit de las *capacidades estatales* que limitan las acciones de los actores (IM), analizando aquellas áreas que han presentado mayores problemáticas.

Lo que se propone en definitiva en esta investigación es generar los insumos para poder desarrollar un estudio que se fundamente, pensando en una lógica institucionalista, en el estudio de: los actores relevantes en esta área de política pública, el marco formal e informal del STM, y demás elementos que repercuten en el accionar que tiene al IM al momento de implementar esta política pública.

2- La importancia del STM en el desarrollo de Montevideo y su área metropolitana.

El diseño e implementación de un nuevo plan de reestructura dentro de la ciudad de Montevideo y su área metropolitana reviste gran importancia, debido a que éste plantea satisfacer una necesidad fundamental dentro de las grandes metrópolis o aglomeraciones urbanas, que es el desplazamiento de sus habitantes dentro del territorio en el que habitan; que no sólo afectan los enfoques más clásicos referidos al desplazamiento del hogar hacia el trabajo, sino también que resultan significativos para otras áreas como puede ser el ocio o esparcimiento, la salud, educación, etc.

Sin embargo tal importancia no se ha traducido en una producción académica que produzca una acumulación significativa sobre estos temas a nivel nacional y aunque se comienzan a vislumbrar trabajos interesantes en la materia, el número de investigadores especializados resulta ser muy reducido, más si le compara con el resto de la región y el mundo donde estas temáticas tienen una relevancia muy diferente y la literatura desarrollada en torno a la misma es apreciable¹.

Ante esto resulta interesante dentro de la Ciencia Política realizar una mayor acumulación de estos temas con estudios centrados en las políticas de transporte.

Dentro de las grandes ciudades y aún más en sus áreas metropolitanas, es de gran relevancia el crear políticas públicas que puedan satisfacer la necesidad de desplazamiento de las personas, siendo por tanto las políticas de movilidad agrupadas en este marco de gran importancia, enfocadas en el transporte colectivo de pasajeros.

Sobre la importancia que reviste la implementación sobre el STM y los efectos que en él se enmarcan, se pueden constatar en el informe del PNUD del año 2012 elaborado por Diego Hernández, en donde se plantea como objetivos “a) presentar un estado de situación de la movilidad en la ciudad de acuerdo a parámetros de bienestar y equidad, y b) reflexionar acerca de una serie de medidas tomadas en el último tiempo que puedan afectar ese escenario) (Hernández, 2012:9b)

A partir de estos objetivos se desarrolla el informe, el cual tendrá entre sus reflexiones que el STM funciona como una política de redistribución, tanto desde un aspecto social relacionado a la movilidad, como económico relacionado a las nuevas condiciones tarifarias. Estas políticas actúan con efectos redistributivos de manera muy

¹ Estas diferencias resultan aún mayores si se tienen en cuenta que este tipo de políticas de movilidad tuvieron su mayor desarrollo en la región, siendo un caso paradigmático de transformación del transporte urbano el de Curitiba (Brasil).

fuerte en los sectores más carenciados así como también para la población femenina, ya que representan el mayor número de usuarios por lo que también tiene un aspecto de política de equidad de género (Hernández, 2012b).

Con todos los elementos referidos anteriormente, se puede vislumbrar que la concreción del STM resulta de gran importancia, pero sin embargo pese a estos avances descritos en el informe, otros aspectos de la política han resultado deficientes, como puede ser el caso paradigmático del Corredor Garzón, parte del diseño del STM que ha suscitado las críticas de buen aparte de los actores involucrados, por entender que éste resulta engorroso y no sólo no agiliza sino que entorpece el servicio.

Ante estos elementos cabe preguntarse cuáles son los componentes causantes de dichos problemas, centrando el análisis entre las relaciones de los diferentes actores que se suceden en la implementación del STM haciendo especial énfasis en la IM y más propiamente en el Departamento de Movilidad quien es el encargado directo de ejecutar el PMU y por tanto el STM. A este actor de la parte ejecutiva del gobierno departamental, se le debe sumar la Junta Departamental (JD) quienes inciden en la aprobación de los préstamos para la financiación, pensando sobre todo que este proyecto se basa fundamentalmente en los aportes realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otro actor importante. Otros actores estatales son el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aunque su grado de incidencia no resulta muy claro.

A estos actores públicos se les han de sumar los actores privados quienes son los que operan los servicios de transporte licitados por la IM y que tienen un peso considerable, encontrándose entre los mismos a las empresas como CUTCSA² o COMESA, en conjunto con cooperativas como COETC, RAINCOOP y UCOT.

Con el estudio de estos actores, en conjunto con el marco formal e informal de las reglas de juego que signan al STM, es posible describir su configuración lo que permite en definitiva dilucidar los problemas con los que se ha encontrado la IM al momento de implementar esta política pública, objetivo de este trabajo.

² Si bien la empresa CUTCSA representa una entre varias empresas que se encargan del sistema de transporte colectivo, por el número de frecuencias y lógicamente el número de pasajeros que transporta representa tal vez el actor de mayor peso ya que por sí sola representa un volumen al menos igual al del resto de las otras empresas.

3- Marco teórico: ¿qué son las *capacidades estatales*?

La construcción de este marco teórico tiene como objetivo crear los insumos necesarios para analizar el objeto de estudio (STM) en su implementación. Para llevar a cabo tal tarea el marco teórico versa sobre las *capacidades estatales*.

El presente trabajo se compondrá de varios apartados en los cuales se definirá que se entiende como *capacidad estatal*, así como que dimensiones la componen y como se puede medir, entre otras descripciones.

3.1.- ¿Qué es la *capacidad estatal*?

Resulta elemental para el trabajo definir con claridad este concepto, porque a partir del análisis de las *capacidades estatales* se describirá al STM.

Este concepto comenzó a tomar preponderancia a partir de la década de 1990 con la introducción de las reformas estatales de segunda generación³ (Huerta, 2008). Dentro de este esquema la re concepción del Estado como un actor central o por lo menos preponderante, desplazó a la visión de la década de 1980 en la cual debía ser un actor relegado por el mercado. Esto implicó buscar un mejor Estado y por tanto una mejor gestión para lograr una mayor eficiencia (Huerta, 2008).

Estos elementos hacen que la *capacidad estatal* aparezca como un concepto en constante movimiento, que se ha adaptado a los requerimientos impuestos por las nociones que se han esperado del propio Estado. Sus concepciones han oscilado desde el fortalecimiento institucional, que corresponde al ámbito técnico-administrativo en la década de 1980, hasta la década de 1990 donde se espera que el Estado tenga mayor protagonismo dado que los ámbitos de fortalecimiento van más allá de la estructura interna, abarcando también la externa cómo el marco institucional en el cual se encuadran (Huerta, 2008). Teniendo en cuenta este último punto, resulta útil al hablar de *capacidad estatal*, referirse claramente que se entiende como Estado y sus funciones.

Fernando Isuani (2010) al momento conceptualizar la *capacidad estatal*, aclara en primera instancia que se debe primero tener una noción clara sobre lo que es el Estado para poder referirse mejor a sus capacidades. Por esto define al Estado como “el

³ Las reformas de segunda generación se refieren a una serie de reformas del Estado implementadas en América Latina a partir de la década de 1990 como forma de solucionar las falencias demostradas por las reformas de primera generación desarrolladas en la década anterior. Estas nuevas reformas destacaron el papel del sector público, el cual se entendía debía tener un mayor protagonismo propiciando una transformación entorno a cuatro puntos: efectividad, eficiencia, equidad y entorno propicio (Nickson, 2002).

conjunto de organizaciones de gobierno, administración y coerción de una determinada sociedad” (Isuani, 2010:41). La ventaja de esta definición como explica el propio Isuani es que “nos propone una distinción entre Estado y sociedad, entendiendo que esta última hace referencia a una asociación humana dentro de un territorio determinado, sobre la cual el Estado ejerce su capacidad de gobierno, administración y coerción [Isuani,1979]” (Isuani, 1979 citado en Isuani, 2010: 41).

Al referirse al Estado, Isuani aclara que no es un monolito y por tanto se deben tener en cuenta tanto su organización de gobierno (Poder Ejecutivo y/o Legislativo y burocracia), al momento de tomar decisiones (Isuani, 2010). Con esto el Estado no solo no es uniforme, sino que presenta contradicciones y conflictos internos, capacidades e intereses diferenciados según las áreas y los actores públicos (Isuani, 2010).

Las instituciones de gobierno se ven limitadas (al menos en contextos democráticos) a las fuerzas de la sociedad civil, generalmente constituidos en organizaciones políticas, por los que los propios designios de las instituciones de gobierno se ven relacionados a los intereses de la propia sociedad (Isuani, 2010).

Con respecto a las burocracias, esto toma una mayor significación si se entiende que si bien se espera que ésta sea un brazo ejecutor, en los hechos tiene un papel importante en la toma de decisiones pudiendo adquirir una cierta autonomía. Por esto puede actuar al margen de los intereses de la sociedad o las organizaciones de gobierno al punto que “las preferencias de la burocracia estatal pueden resultar al menos tan importantes como aquellas que expresan los intereses sociales más generales” (Isuani, 2010:49).

En muchos casos como señala Evans (1996), las problemáticas de los Estados para llevar a cabo sus decisiones no se ven determinadas por un exceso de burocracia que impide llevar a cabo las tareas efectivamente, sino por el contrario que se ven marcadas por la falta de una burocracia real . Por esto se precisa que el Estado que posea una autonomía enraizada, que implica por una parte una burocracia del tipo Weberiano⁴ y por otra que ésta se vea inmersa dentro de la estructura social (Evans 1996).

La importancia de la burocracia también es resaltada por Aucoin y Bakvis (2005), quienes analizan las últimas reformas de administración aplicadas al servicio público, centradas sobre todo en el *Nuevo Gerenciamiento Público*. Este tipo de reformas buscó implantar una lógica que conjugará que el servicio público fuera lo más efectiva posible, implementando para estos regulaciones laborales del derecho privado.

⁴ Aislada de interés parroquiales.

Las reformas implementadas en esos años llevaron a una pérdida de la *capacidad estatal* (*policy capacity*), porque propiciaron la fragmentación del proceso de toma de decisiones e implementación al incluir al sector privado por sobre el sector público, de manera que se limitaba el propio accionar del Estado (Aucoin y Bakvis 2005).

Finalmente antes de entrar a definir de manera directa lo que es la *capacidad estatal*, resulta útil comprender el concepto de gobernanza si entendemos que éste describe las reglas de juego imperantes, al reflejar los acuerdos institucionales que permiten determinar un tipo de conducción societal específica (Narbondo, Ramos y Zubriggen, 2003).

La gobernanza se puede entender como “la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales” (Pierre, 1999:4 citado en Narbondo, Ramos y Zubriggen, 2003: 39), definiéndose tres tipos: *jerárquica*, *de mercado* y *de participación de redes*; que a su vez determinan tres tipos de sistemas de *capacidades estatales* distintos.

La *gobernanza jerárquica* se caracteriza por una conducción del tipo *burocrático-keynesiano de bienestar* que logra una línea de gestión a través de líneas de autoridad particulares, donde se delimita de manera clara quien ejerce el control dando directrices únicas y que se subordinan a una autoridad central (Narbondo, Ramos y Zubriggen, 2003).

La *gobernanza de mercado* se caracteriza por la conducción de tipo *new public management de mercado*, marcada por una gestión a través de la libre competencia entre individuos y organizaciones, para brindar y apropiarse de los bienes necesarios en donde cada uno intenta maximizar sus beneficios (Narbondo, Ramos y Zubriggen, 2003).

Finalmente la *gobernanza de redes*, implica una lógica de conducción de tipo *participativo en redes* que se basa en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que genera un ámbito tanto de competencia como de cooperación (Narbondo, Ramos y Zubriggen, 2003).

A partir de la aplicación de diferentes tipos de gobernanza, lo que se puede observar son diferentes consecuencias para el diseño e implementación de una política pública surgidas de cada modelo en específico, donde se tienden a privilegiar no solo determinados mecanismos de gestión sino a empoderar a algunos actores sobre otros y hasta producir cambios institucionales en el accionar del Estado.

3.1.1- Definiciones sobre el concepto capacidad estatal

Dentro de la literatura no se puede encontrar una única definición sobre que es *capacidad estatal*, por lo que a continuación se expondrán diferentes concepciones sobre este concepto.

Una primera definición es la que ofrecen Hildebrand y Grindle que “definen la capacidad estatal desde un punto de vista instrumental, entendiéndola como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (Hildebrand y Grindle, 1997 citado en Alonso, 2007: 18).

Otra conceptualización es la que realiza Polidano (1999), quien toma por separado dos conceptos: la *state capacity* y la *public sector capacity*.

Sobre la primera entiende que ésta se conforma por tres conceptos : *despotic power*, *coordinating o policy capacity* e *infrastructural power*; las cuales entiende ese autor refieren -hablando del Estado- a la libertad con la que toma sus decisiones, la forma en que toma estas decisiones de manera informada y la propia capacidad para implementar dichas decisiones (Polidano, 1999).

Con respecto al *public sector capacity*, lo define como la habilidad de la maquinaria administrativa del Estado para implementar políticas, brindar servicios y dar consejos sobre políticas públicas a los actores decisores (Polidano, 1999).

En forma similar a Polidano, Painter y Pierre (2005a) al hablar de *governing capacities* describe tres tipos de capacidad: *policy capacity*, *administrative capacity* y *state capacity*.

La primera es la habilidad de ordenar los recursos necesarios para tomar decisiones colectivas inteligentes y establecer órdenes estratégicas para la asignación recursos escasos para fines públicos (Painter 2002 y Peters, 1996 citado en Painter y Pierre, 2005a).

La segunda refiere a la habilidad de manejar eficientemente los recursos físicos y humanos requeridos para lograr los resultados del gobierno (Painter y Pierre, 2005a).

Finalmente la tercera es una medida de la habilidad del Estado para movilizar un soporte económico y social, para lograr cumplir con metas públicas (Painter y Pierre, 2005a).

Sobre estos tres tipos de capacidades, Painter y Pierre aclaran que si bien las mismas actúan de manera interdependiente, no implica que una de las capacidades sea la sumatoria de las otras, pese a lo cual su análisis se centra en la *policy capacity* (2005a).

La *policy capacity* analizada desde una eje institucionalista implica la construcción de dos perspectivas: una endógena centrada en el accionar del gobierno con un sistema capaz de diseñar y ejecutar esa acción; y otra exógena que se posiciona en la relación Estado – sociedad, entendiendo que la construcción de esta capacidad se haya atada a la creación de instituciones capaces de ser impermeables a intereses parroquiales (Painter y Pierre, 2005a).

Otra definición de *capacidad estatal* es la que da Repetto que entiende que ésta es “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2004: 11).

De esta definición se puede expresar que lo importante radica en dos elementos: el entender qué es el valor social y como se plasman las políticas públicas⁵.

El valor social se va redefiniendo constantemente, de acuerdo a las interacciones de los grupos que conforman a la sociedad y que poseen recursos de poder e intereses propios (Repetto, 2004).

Sobre las políticas públicas, estas se desarrollan en un marco institucional fijo que establece las demandas que deben satisfacer (Repetto, 2004). Esto implica que de acuerdo al marco institucional en el cual actúan los individuos, se delimitarán las posibilidades de acción de uno y otro, traduciéndose en la primacía de ciertos intereses sobre otros, que a su vez se transformarán en políticas públicas destinadas a cubrir las demandas generadas por esos intereses (Repetto, 2004).

Sin embargo vale aclarar que “las instituciones estructuran el juego estratégico alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no constituyen el juego mismo” (Repetto, 2004: 14), por lo que si bien son importantes al momento de establecer que intereses se podrán ver satisfechos, no establecen los intereses en sí.

Otros autores como Huerta al momento de definir el concepto de *capacidad estatal*, prefieren hablar de la construcción del mismo especificando que es “un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible” (2008: 122).

Dado que esta definición resulta vasta al no diferenciar claramente el concepto de *capacidad estatal* del desarrollo sostenible, Huerta toma de Grindle tres características

⁵ Se entenderá a las políticas públicas como “las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concentrada (Subirats et al, 2008: 37).

sobre la *capacidad estatal* para hacer de su definición más concisa, siendo estos: *a*) el desarrollo de los recursos humanos (sistemas y procesos de personal); *b*) el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y *c*) la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro) (Grindle, 1997 citado en Huerta, 2008).

De estas tres características se desprende que la capacidad de las instituciones de gobierno, por los nuevos requerimientos del Estado, implican que sus responsabilidades cambian necesitando por tanto cambiar su manera de accionar (Huerta, 2008).

Por esto el concepto de gobernanza resulta útil, sino necesario, dado que las organizaciones estatales deben fortalecerse creando vínculos con actores por fuera del ámbito estatal (privados, ONG), estableciendo una red de articulación (Huerta, 2008).

Todas las concepciones mencionadas tienen diferentes enfoques, que en parte se traslucen en los nombres que se le da a la *capacidad estatal* como *capacidad institucional*, *sector public capacity* o *policy capacity*, siendo que en muchos casos el uso de un término no tiene la misma significación para un autor que otro.

Sin embargo se puede afirmar que las definiciones comparten elementos comunes, destacándose que la *capacidad estatal* representa la decisión de acción de un Estado que lleva a cabo una política pública con el fin de satisfacer demandas colectivas.

Otro elemento es la preocupación por identificar la posibilidad real de acción que tiene ese Estado para realizar las políticas propuestas, que incluye definir que marcos institucionales resultan propicios para desarrollar las políticas, determinando como el entorno institucional⁶ incide sobre acciones que toma el Estado.

La definición que se utilizará en este trabajo para referirse a la *capacidad estatal* es la manejada por Repetto, dado que no solo define la capacidad que tiene el Estado de generar e implementar una política pública, sino la razón para ello (valor social).

3.2- ¿Para qué sirve estudiar la capacidad estatal?

Tal como se ha señalado al explicar el concepto de *capacidad estatal*, éste incide de manera determinante en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas por lo que -usando los términos de David Easton- representa un elemento de la caja negra y a su vez utilizando las palabras de Luis Aguilar Villanueva implica parte del proceso de hechuras de las políticas públicas.

⁶El entorno institucional responde mayoritariamente a elementos estructurales (personal, recursos financieros, etc) de los organismos que desarrollan las políticas.

Autores como Ospina entienden que la *capacidad estatal* resulta importante ya que “ni los mercados ni las democracias podrían funcionar bien a menos que los gobiernos fueran capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social” (2002:3).

Otros como Martínez Nogueira afirman que de la *capacidad estatal* “depende la consistencia del marco de políticas, la coherencia y eficiencia en su diseño y ejecución y la articulación con los actores sociales” (2002a:4).

Reafirmando estos conceptos Evans entiende que el “Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado (1996: 530). Con esto se entiende que si quiere comprender las decisiones que realiza un Estado, se debe comprender la capacidad o incapacidad que posee para llevarlos a cabo.

En este punto Evans hablando sobre la tercera ola de reformas que se centran en la reconstrucción de la capacidad del Estado, indica que los informes del Banco Mundial durante ese periodo llegaron a plantear que los fallos en las políticas no solo se debían a la adopción de malas medidas, sino también a deficiencias institucionales (1996).

Painter y Pierre (2005b) aclaran que a partir de ciertos fenómenos como la globalización, se ha reafirmado la importancia de un Estado fuerte y que tenga por tanto un papel central en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Frente a los fracasos ocurridos en la década de 1990, Painter y Pierre afirman que los mercados no son adecuados para definir y perseguir intereses colectivos (2005b), siendo incapaces de satisfacerlos.

Por todo esto queda asentado que el Estado debe volver a ser un actor central, resultando útil sino necesario, que desarrolle su *capacidad estatal* para lograr cumplir con sus cometidos (Painter y Pierre, 2005b), por lo que su estudio tanto para definir su presencia como su déficit, resulta vital para entender las políticas públicas.

3.3 – *Los sub tipos de capacidad estatal*

Al momento de definir los diferentes componentes de la *capacidad estatal*, se pueden encontrar diferentes enumeraciones de acuerdo a los autores mencionados. Sin embargo en buena parte de la literatura referente a esta temática, se percibe un amplio consenso

en cuanto a los sub tipos de la *capacidad estatal*: la *capacidad administrativa* y la *capacidad política*.

3.3.1 - *Capacidad administrativa*

La *capacidad administrativa* se basa en la capacidad mínima sin la cual el Estado no podría actuar (Isuani, 2010).

Dentro de esta concepción lo que se expresa es la necesidad de un cuerpo de funcionarios con ciertas aptitudes, que brinde las necesarias garantías para poder realizar las tareas operativas mínimas sin las cuales el Estado no podría sostenerse (Isuani, 2010). Por esto lo que se destaca es “la importancia de los recursos humanos, las funciones de monitoreo de las actividades, la calidad de los procesos de trabajo y de sus resultados” (Isuani, 2010: 61), todos elementos que pretenden que el accionar del Estado sea lo más eficiente posible. Es debido a esta eficiencia que el concepto era preponderante dentro de la visión que se gestionaba de la *capacidad estatal* en la década de 1980, donde se pretendía un Estado mínimo, siendo necesario para ello que el aparato administrativo fuera lo más eficiente posible para necesitar un mínimo personal (Huerta, 2008; Repetto, 2004).

Al hablar de la *capacidad administrativa* Huerta destaca que la misma posee dos dimensiones: los recursos humanos y la organización. Los recursos humanos refieren al “número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal; a la concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos” (Huerta, 2008: 128).

La organización, en cambio “pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración

intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas y, en general, <reglas del juego> que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos” (Huerta, 2008: 128).

Cabe destacar que la *capacidad administrativa* sólo obedece a términos de gestión e implementación, pero no así de decisión como por ejemplo la problematización de las demandas de la ciudadanía, por lo que aunque resulta una dimensión importante dentro de la *capacidad estatal* no debe ser entendida como sinónimo. Por esto debe hacer referencia a la *capacidad política* que representa el otro aspecto de la *capacidad estatal* y logra generar un marco más completo de análisis cuando se tiene una visión institucional (Repetto, 2004).

En este aspecto la *capacidad administrativa* debe ser entendida como una mirada desde interior del Estado, debido a que se centra en analizar solo al aparato estatal, mientras que para una mirada más amplia se requiere de la *capacidad política* en la cual se evalúa el relacionamiento del Estado con la sociedad (Repetto, 2004).

3.3.2- Capacidad política

La segunda dimensión se observa en la *capacidad estatal* es el de la *capacidad política*. El mismo refiere a “la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto, 2004: 19).

Con esto lo que se ve es que este sub tipo se asocia dentro del ciclo de las políticas públicas, con el inicio de las mismas al determinar la agenda pública y la agenda de gobierno (Lattuda y Martínez, 2010).

La *capacidad política* se entiende que se centra en las acciones del Estado, los partidos políticos, grupos de interés u organizaciones no gubernamentales que tengan injerencia en la formulación e implementación de políticas públicas (Isuani, 2010).

Huerta destaca tres dimensiones que caracterizan a la *capacidad política*: a) participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y c) lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (Huerta, 2008).

Por todo esto la *capacidad política* se asocia a los recursos de poder distribuidos entre los diferentes actores de peso en el área de políticas públicas, que en definitiva determinan las decisiones que se tomarán (Repetto, 2004).

En este marco resulta muy importante las reglas de juego o instituciones que delimitan el accionar que pueden tomar los actores, ya que restringen o potencian sus decisiones y les permite por tanto aumentar o disminuir su injerencia (Repetto, 2004).

Estas reglas de juego se traducen en la interacción política que se establece entre los actores ya sean estatales o no, limitándose o acrecentándose la posibilidad de influir un actor en las decisiones y acciones del otro, más allá del aumento de las propias capacidades (Repetto, 2004).

Sobre estos aspectos Coppedge determina cuatro conceptos que caracterizan a este relacionamiento: *inclusión, lucha de poder, negociación y formalización*⁷ (Coppedge, 2001 citado en Repetto, 2004). Sobre estas características se aclara que hacen al juego político en el que los actores interactúan, ya sea de manera proactiva o reactiva (Coppedge, 2001 citado en Repetto, 2004).

En estos contextos de juego de poder resulta vital para entender la *capacidad política* determinar las posibilidades reales de acción del propio Estado, estableciendo que actores pueden coartar su accionar, así como su capacidad de influir, todo lo cual conlleva a evaluar si puede establecer políticas precisas, libres de intereses exógenos al propio Estado (Repetto, 2004).

3.4- La dimensión institucional de las capacidades estatales

Desde un marco explicativo general más amplio, el concepto de *capacidad estatal* se haya inscripto en los postulados generales del institucionalismo, que entienden que los actores se ven limitados por las instituciones, ya sea formales o informales.

Autores como Repetto, señalan que las “instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la <capacidad estatal> bajo el prisma de los ciclos de políticas públicas, ya sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública con la participación de multiplicidad de actores” (Repetto, 2004: 13).

Douglas North establece a las instituciones como “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1981:13).

En conjunto con las instituciones, North también hace referencia a las organizaciones que representan la otra parte de la ecuación, entendiendo que éstas deben diferenciarse

⁷ Sobre estas dimensiones se detallara más en la sección dedicada a las formas de medir la *capacidad estatal*

de forma clara, teniendo objetivos similares a las instituciones, pero a diferencia de éstas, surgen a partir de las propias instituciones (North, 1981).

Otros autores como Martínez Nogueira señalan la importancia del auge del institucionalismo, que se percibe en las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o el BID que promueven procesos de creación de capacidades institucionales, que en definitiva vienen a significar la creación de nuevas instituciones y el mejoramiento de las ya existentes (Martínez Nogueira, 2002b).

En esta misma línea, resulta importante el concepto de *good government* o buen gobierno esgrimido por Grindle, quien entiende que éste delimita una serie de prerequisites a partir de los cuales sería posible promover un desarrollo social, económico y político (Grindle, 1997 citado en Ospina, 2002). De esta manera el buen gobierno promueve la construcción de *capacidades estatales* o institucionales, que se puede entender como la búsqueda de instituciones fuertes que puedan desarrollar y sostener un proceso de crecimiento (Grindle, 1997 citado en Ospina, 2002).

El estudio de la dimensión institucional resulta elemental si se intenta comprender el proceso que envuelve la creación de las *capacidades estatales*, siendo éste un camino de dos vías porque la dimensión institucional afecta a las *capacidades estatales*, así como las *capacidades estatales* pueden influenciar aspectos de la dimensión institucional.

Esto se presencia de mejor manera si se observa en forma más detenida como afectan y se ven afectadas las instituciones por los dos componentes de la *capacidad estatal*: la *capacidad administrativa* y la *capacidad política*. La *capacidad administrativa* se ve constreñida por las instituciones (reglas) imperantes, ya sea en la forma de personal, normativas y/o recursos en general; mientras que la *capacidad política* tiene un carácter más ambiguo dado que los diferentes actores ven determinadas sus posibles acciones por las instituciones imperantes que generan los espacios de discusión, así como también las discusiones desarrolladas en estos ámbitos conllevan a soluciones que en muchos casos determinan cambios en las propias instituciones (Repetto, 2004).

La importancia de las instituciones resulta elemental cuando se analizan los componentes de la *capacidad estatal*, porque representan el sustento bajo el cual se desarrollan, de manera que si no se tienen las instituciones adecuadas no será posible desarrollar las *capacidades administrativas y políticas* necesarias y por tanto la *capacidad estatal* necesaria para resolver las problemáticas planteadas (Repetto, 2004).

A partir de lo antes mencionado, se puede comprender que el concepto de *capacidad estatal* no solo se encuentra ampliamente relacionado con una lógica volcada hacia las

instituciones, sino que resulta necesario para entenderlo en su cabalidad aunque siempre se debe ver que “las instituciones estructuran el juego estratégico alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no constituyen el juego mismo” (Repetto, 2004: 14), por lo que si bien representan un elemento fundamental de las *capacidades estatales*, existen otros elementos a tener en cuenta como los actores.

3.5- *Cómo medir la capacidad estatal*

En esta sección se hará énfasis en que elementos se deben tener en cuenta para medir la *capacidad estatal* y que indicadores resultan útiles para tal cometido.

Al momento de medir este concepto se pueden encontrar una serie de problemáticas que dificultan tal tarea. Autores como Mizrahi (2004) (aludiendo más específicamente al concepto de *capacity enhancement*), señalan que: por su definición, este concepto se entiende más como un proceso que como un resultado de una política, por lo cual no se mide un concepto fijo sino varios grados de desarrollo del mismo; los indicadores no pueden ser lineales dado que deben vislumbrar varios niveles de análisis como son el individual, organizacional e institucional, no debiendo solo medir resultados; y finalmente en muchos casos se confunden los conceptos de capacidad con desempeño prefiriéndose en la mayoría de los casos optar por los últimos cuando, si bien están relacionados, dicha relación no se presentan de manera lineal y directa.

Pese a estas problemáticas, una serie de investigadores logran desarrollar varias metodologías al momento de medir el concepto de *capacidad estatal*, logrando en mayor o menor medida generar dimensiones y en algunos casos hasta indicadores.

Polidano (refiriendo al concepto *public sector capacity*) nombra tres ejes para medir la *capacidad estatal*: *Policy capacity*, *Implementation capacity* y *Operational efficiency* (1999). Se aclara que estos ejes se centran más en la *capacidad administrativa*, aunque no por eso se dejan de lado otras variables exógenas a la administración.

La *policy capacity* refleja la capacidad de estructurar el proceso de toma de decisiones, coordinarlo a través del gobierno, establecer un análisis y asegurarse de que éste se tome seriamente (Polidano, 1999).

La *implementation capacity* implica la capacidad de llevar a cabo las decisiones y hacer cumplir las normas, dentro del sector público y la sociedad (Polidano, 1999).

Finalmente la *operational efficiency* refiere al costo-efectividad de las operaciones internas del sector público y la calidad de los servicios prestados (Polidano, 1999).

En conjunción con estos tres elementos del *public sector capacity*, Polidano entiende que existen otros cinco factores que inciden en ésta a través de lo que él llama *enabling environment*. Este concepto refiere a los elementos que permiten u obstaculizan el desarrollo e implementación de las políticas públicas (Polidano, 1999).

Este autor crea una serie de indicadores para medir todos los conceptos mencionados y aunque entiende que resultan útiles, se ven limitados en su aplicación debido a la disponibilidad de datos, pudiéndose aplicar solo para medir la *capacidad estatal* en gobiernos nacionales, ya que la falta de datos para otros niveles de gobierno complejiza la construcción de índices, lo cual lo hace de difícil aplicación para este trabajo.

Otra metodología planteada es la de Hildebrand y Grindle, quienes plantean cinco dimensiones: “los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público; y, finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público” (Hildebrand y Grindle, 1997 citado en Isuani, 2010:59).

Tal vez uno de los sistemas empleados para medir con mayor éxito la *capacidad estatal* sea el *Sistema de Análisis de Capacidad Institucional* (SADCI) desarrollado por Alain Tobelem y que toman Oszlak y Orellana. Esta metodología “se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello” (Oszlak y Orellana, 1991).

Si bien esta metodología fue concebida para determinar los componentes necesarios en el fortalecimiento institucional, el mismo puede ser aplicado en cambio para definir el déficit institucional de un proyecto que en ejecución (Oszlak y Orellana, 1991).

De esta manera el principal objetivo de la metodología es definir el *Déficit de Capacidad Institucional* (DCI), entendido como la brecha entre la capacidad real de la organización y la necesaria para la política, así como encontrar el *Componente de Desarrollo Institucional* (CDI) para solucionar ese déficit (Oszlak y Orellana, 1991).

El SADCI se plantea a partir de una serie de puntos de carácter jerárquico de los cuales se intentan establecer el o los DCI y CDI, siendo los puntos: a- *objetivo general del proyecto u organización analizada*; b- *objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización analizada*; c- *actividades o subcomponentes de cada objetivo*; d- *tareas de cada actividad o subcomponente*; e- *identificación de los déficit*; f- *estrategia para superar la brecha de capacidad* (Oszlak y Orellana, 1991).

La información necesaria para completar estos puntos se recoge de entrevistas a personas que desempeñan cargos de importancia en la organización, siendo los datos recogidos volcados a formularios, que son procesados para reconvertirse en valores numéricos que van de una escala entre el 1 y el 5 (Oszlak y Orellana, 1991).

La importancia de que los puntos antes nombrados se pongan en una línea jerárquica “estriba en que constituye la mejor forma de controlar dos requisitos asociados a la formulación de proyectos: su factibilidad y su viabilidad. Por factibilidad se entiende la probabilidad de realización del objetivo u obtención del resultado, mientras que la viabilidad se refiere a su sostenibilidad en el tiempo, una vez concluido el proyecto o definidas las competencias institucionales” (Oszlak y Orellana, 1991:5).

Una vez tenido en cuenta estos problemas lo elemental es establecer los tipos de DCI, mostrándose a continuación una tabla en la que se desarrollan los mismos.

Tabla 1. Tipos de Déficit de Capacidad Institucional

Tipo de DCI	Descripción
<i>1-Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y reglas de juego</i>	Se analiza la incapacidad de las organizaciones de realizar las tareas necesarias ya sea por marcos regulatorios formales o informales que generan trabas para el correcto desarrollo de esas funciones.
<i>2-Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales</i>	Se evalúa los obstáculos devenidos de la falta de coordinación entre las diferentes instituciones en tareas que necesitan de un accionar conjunto.
<i>3-Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones</i>	Se estudia la organización interna, determinando si la distribución de las funciones es la correcta y como en el <i>déficit interinstitucional</i> , determinar que exista coordinación entre las dependencias.
<i>4-Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras</i>	Se establece si las instituciones cuentan con los recursos necesarios para ejecutar correctamente las tareas designadas.
<i>5-Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas</i>	Se observa todo lo relacionado al sistema de personal (principalmente los cargos gerenciales y técnicos) que incluye proceso de selección, incentivos, ascensos, etc.
<i>6-Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto</i>	Se desarrollan los problemas individuales del personal que pueden ameritar la contratación de ayuda externa ante la falta de capacitación en el área de ejecución de la política

Fuente: elaboración propia en base a datos de Oszlak y Orellan (1991)

Estas últimas dos metodologías (Hildebrand y Grindle y Oszlak y Orellana) tienen “un enfoque de gestión pública, [ya] que observan la reforma de la administración pública y procuran arribar a conclusiones en torno a qué cambios o reformas deben ser puestos en práctica para lograr un cierto conjunto de resultados, en términos de mejorar el desempeño y los productos del sector público. Además, suelen converger en el hecho de asignarle importancia al estudio de las capacidades en tres niveles [individuos, organizaciones e instituciones]” (Isuani, 2010: 59-60).

Otra forma de medir es la que plantea Alonso (2007), quien esboza a partir de dos dimensiones de análisis, una serie de brechas de capacidad.

Tomando un marco *macro-institucional* define tres tipos de brechas: una *político institucional*, que plantea el análisis del régimen de gobierno, legislación, constitución y marcos regulatorios que delimitan las características del proceso de tomas de decisiones dentro del gobierno, teniendo en cuenta las limitaciones y ventajas que propicia; *brechas identificables a nivel de relaciones interinstitucionales*, que busca analizar las responsabilidades que tiene cada organización en el entramado institucional y como estas pueden superponerse causando problemas de compatibilidad y falta de coordinación, debiéndose realizar un mapa de relaciones interinstitucionales; y *brechas vinculadas a la carrera en la función pública*, donde se analiza la continuidad del cuerpo administrativo ante cambios de gobierno (completos o parciales), que producen inestabilidad asociada también al traspaso de funciones hacia funcionarios privados, que socavan paulatinamente la acción de las agencias públicas (Alonso, 2007).

El segundo marco es el *micro-institucional* que plantea otra serie de brechas: *brecha referidas a organización interna*, donde se analiza los factores que están bajo egida de las agencias, siendo por tanto un análisis organizacional que determina qué diferencias se encuentran entre la estructura formal y las relaciones informales que en los hechos se desarrollan, estableciendo si el esquema real que se plantea es efectivo o no; y *brechas referidas a habilidades y conocimientos*, que busca establecer que el personal posea los conocimientos adecuados para desempeñar la tarea que le es indicada. (Alonso, 2007).

Un nuevo planteamiento es el que desarrolla Repetto (2004), quien define una serie de atributos que poseen las *capacidades estatales*, sin los cuales no sería posible ejercerlas, agrupándose en dos grupos de acuerdo a *cómo* y *para qué* se ejercen.

Entre los atributos que se clasifican en el *cómo* se pueden encontrar seis conceptos: *coherencia* como “un atributo del modo en que se vinculan los diversos actores y organismos estatales, tanto a nivel intersectorial como interjurisdiccional” (Andrenacci y Repetto, 2006:21); *flexibilidad* como “la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias que les dieran origen o a la complejidad de los procesos de implementación en tramas sociales cambiantes y conflictivas” (Andrenacci y Repetto, 2006:23); *responsabilidad* o *accountability* que “es la serie de mecanismos que hacen factible y efectiva la rendición de cuentas de los actos de gobierno ante la sociedad” (Andrenacci y Repetto, 2006:23); *sostenibilidad* como “la perdurabilidad relativa en el tiempo de los efectos de las intervenciones públicas” (Andrenacci y

Repetto, 2006:24); *eficacia* que “mide el grado en que se logran los objetivos buscados” (Andrenacci y Repetto, 2006:24); y finalmente la *eficiencia* que “mide la racionalidad en las modalidades de asignación de recursos en el logro de dichos objetivos” (Andrenacci y Repetto, 2006:24).

Los atributos incluidos en el *para qué* son dos: *legitimidad* “referida a los consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión” (Repetto, 2004: 25); y la *equidad pertinente* que “implica el logro de la igualdad de oportunidades en sus diversas aristas” (Repetto, 2004: 25), ya sea en la igualdad de acceso de las decisiones tomadas o que la oferta de las políticas públicas debe adecuarse a las necesidades planteadas.

Finalmente un último enfoque (centrado específicamente en la *capacidad política*) es el propuesto por Coppedge, que plantea cuatro dimensiones a- *inclusión* que establece el reconocimiento legítimo de los actores; b- *lucha de poder*, como la distribución del poder; c- *negociación*, donde se establecen las formulas aceptables y estables para relacionarse; y d-*formalización* que establece la forma como se reflejan los acuerdos (Coppedge, 2001 citado en Repetto, 2004).

Todas las formas de medir las *capacidades estatales* antes descritas poseen tanto ventajas como desventajas debido a la propia complejidad del concepto, por lo que en algunos casos ciertos indicadores suelen cubrir de mejor manera un sub tipo de capacidad por encima del otro.

Dado este problema, en este trabajo se utilizaron dos formas para medir específicamente cada sub tipo, una adaptación del método SADCI descrito por Oszlak y Orellana para las *capacidades administrativas* y las cuatro dimensiones formuladas por Coppedge para las *capacidades políticas*. Dichas propuestas de medición no son tan distantes entre sí y son las que parecen ofrecer las mejores características para ser operacionalizables a casos concretos de políticas públicas, lo que permite medir en mejor manera cada sub tipo redundando al final en una visión articulada sobre la *capacidad estatal*.

4- Marco metodológico

Tal como se detalló en el marco teórico, existen varias formas de medir las *capacidades estatales*, debido a su complejidad. Varios autores entre los que se puede destacar a Mizrahi (2004) detallan que existe una lista de problemáticas al momento de medir este concepto, que se pueden sintetizar en la idea de que no existe un consenso definitivo sobre lo que se debe entender como *capacidad estatal*, situación que se agrava cuando se miran los componentes de la misma. Por esto se realizará una descripción más detallada de cómo se medirán la *capacidad administrativa y política* definiendo en forma clara las dimensiones que forman a cada una. Se debe destacar que si bien cada indicador se ajusta a una dimensión concreta, por la interconexión existente entre los mismos pueden medir elementos similares, pero para situaciones diferentes.

4.1- Capacidad técnico-administrativa⁸

La primera dimensión a desarrollar son los *recursos humanos*, elemento fundamental dentro de las *capacidades técnico-administrativas*, reconocido ampliamente por los autores. Dependiendo del número, calidad y capacitación del personal, estos influyen sobre la implementación de una política pública. Por tanto su mayor importancia radica en “el proceso de consolidación de una burocracia, de manera que ella pueda constituir un claro soporte de las actividades estatales” (Isuani, 2010:79).

Uno de los primeros indicadores a tomar es el *número de personal*, estableciendo si el número es suficiente o no para las tareas requeridas. Relacionado a eso está la *profesionalización del personal*, porque no solo importa el número de funcionarios, sino su idoneidad para las tareas planteadas, debiéndose ver su capacitación para las tareas.

También se deben de tomar en cuenta dos indicadores interrelacionados: *estabilidad del personal y política de personal aplicada*. El primero refiere al número de años que permanece un funcionario en una misma dependencia, entendiéndose que a más años en el área más conocimiento sobre ésta se tiene, traduciéndose en una mayor eficiencia. La segunda refiere entre otros elementos: al sistema de selección de personal (méritos), incentivos o castigos de acuerdo a rendimientos, sistema de ascensos; elementos que redundan en la calidad del personal y los incentivos que tienen para despeñar su tarea.

⁸El cambio de nombre de *capacidad administrativa* a *técnico-administrativa* se realiza en el entendido de que de esta manera, se da cuenta de la importancia de las capacidades técnicas que muchas veces se soslayan ante las administrativas.

Finalmente un último indicador es la *dependencia de personal externo a la organización*, porque ante un alto número de personal de otras organizaciones, la política puede verse más influenciada por estas que por la propia organización central.

Una segunda dimensión es la *capacidad financiera*, que presenta el aspecto monetario apuntando a la capacidad de obtener recursos para sustentar las tareas vitales.

Un primer indicador es la *cantidad de recursos/coste de implementación*, ya que si existen diferencias entre los montos la política pública podría estar destinada a fracasar.

Un segundo indicador es la *f fuente de financiación*, estableciéndose aquí si es endógena o exógena, entendiéndose que a mayor porcentaje externo de financiamiento, mayor dependencia de las directrices de la entidad financiera que lo suministra. Esto puede verse agravado si la entidad financiera se ubica afuera del país.

El último indicador es la *prioridad fiscal*, que implica en primera instancia si el financiamiento (interno) se encuentra supeditado a partidas extraordinarias o aun porcentaje fijo del presupuesto y en caso de ser así, qué porcentaje del mismo ocupa.

Una tercera dimensión es la *capacidad técnica y tecnológica*, siendo el conocimiento “utilizado o utilizable a escala social que sirve para transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios” (Isuani, 2010:80, citando a Suárez y Felcman, 1975).

Para determinar esto, un primer indicador es la *disponibilidad técnica*, que determina si la organización tiene la tecnología adecuada para implementar la política, tanto de tipo inmaterial (programas de computación determinados) o materiales (los ordenadores que permiten correr esos programas).

Un segundo indicador es el *tipo de tecnología aplicada*, distinguiéndose dos categorías: innovadora-adaptable o trasplantada⁹. La primera categoría entiende que la tecnología aplicada presenta un cambio positivo dentro de la organización, sea por aportar nuevos elementos o proponer cambios que se adaptan al medio en el que se impone. La segunda categoría por el contrario determina que la tecnología no presenta nuevas mejoras en la organización y tampoco tiene en cuenta el contexto en el que se aplica, lo cual puede repercutir de manera negativa en la política pública implementada.

La última dimensión es la *capacidad organizativa*, que analiza cómo se compartimenta una organización, así como destacar si esa distribución es eficiente o no.

⁹Estos dos conceptos son una recategorización de tres categorías presentadas por Suárez e Isuani (1998), al mencionar las maneras en que los recursos tecnológicos son apropiados por las organizaciones y cómo esto influye en la implementación de las políticas públicas.

El primer indicador de estas características es la *estructura y distribución de funciones*, donde se analiza el organigrama de la organización, estableciéndose el número de dependencias y la jerarquía de las mismas (si se respetan o no), para luego establecer cuáles son sus funciones mirándose que éstas no se superpongan.

Un segundo indicador es la *estabilidad de las unidades* determinándose que tan consolidadas están las mismas, siendo útil para esto tomar los años de creación comparándolo con otras unidades, así como otros aspectos claves como la coordinación y dependencia entre unidades, tanto dentro como fuera de la dependencia.

4.2- Capacidad política

El segundo sub tipo a desarrollar es la *capacidad política*, que refiere a los ámbitos de negociación que involucran a los actores y las dificultades que se pueden suscitar.

Las dimensiones utilizadas en este caso refieren a las mencionadas por Coppedge (2001), a partir de las cuales se enumeran indicadores para poder medir cada una¹⁰.

La primera dimensión es la *inclusión*, siendo su primer indicador la *legitimidad de los actores*, que implica en primera instancia observar el número de actores involucrados efectivamente en la política, para luego compararlos con el total de actores que se ven afectados por ella, pero carecen de injerencia.

Un segundo indicador es el del *grado de legitimidad*, que analiza en qué nivel son excluidos los actores tanto “legítimos” como “no legítimos” por el actor principal de la política, sea desde actitudes como generar espacios de consulta pero de carácter no vinculante (legitimidad débil) o directamente planificar y ejecutar la política sin tomar en cuenta consultar a otros actores (sin legitimidad).

La segunda dimensión es la *lucha de poder*, medida a través de la *distribución de poder interno y externo*. En el poder interno se entiende que dentro de la organización encargada de la política pública pueden existir diversos elementos de conflicto, que se traducen en peleas por recursos económicos o de dirección, como el trasladado de responsabilidades de una dependencia a otra o cambios en el orden jerárquico. El poder externo apuesta a los conflictos que pueda tener la organización con otros actores relacionados a la política, que se pueden traducir en bloqueos formales o informales de acuerdo al tipo de actor, siendo ejemplos a nivel formal el poder de veto de la Junta

¹⁰ En este caso se procederá directamente a nombrar los indicadores de cada dimensión por entender que (a diferencia de las dimensiones de la *capacidad técnico-administrativa*) ya están bien definidas en el cuerpo del marco teórico, por lo que describirlas sería reiterativo.

Departamental a nivel presupuestal para afrontar nuevos préstamos para la continuación del proyecto o informales la posibilidad de las empresas de transporte de no continuar con las políticas pactadas.

La tercera dimensión es la *negociación*, teniendo como primer indicador la *forma de negociación*, que establece si existen instancias de negociación y en caso afirmativo que forma adquieren, ya sea de carácter bilateral o multilateral.

Un segundo indicador es el de *incidencia de la negociación*, que mide como las instancias de negociación afectan o no a la política pública, que se puede observar en como las propuestas en las instancias de negociación tienen incidencia en la política pública.

Finalmente la última dimensión es la *formalización*, que se puede medir a través de los *espacios de definición*, donde se observen como se distribuyen entre instancias formales e informales¹¹, destacándose después cuales tienen un mayor peso en la toma de decisiones y puntualizando si se utilizan los acuerdo formales o no.

Un segundo indicador es la *forma de arreglo*, en la que se distingue el carácter que toma el proceso de negociación que puede cristalizarse en un *acuerdo*, *pacto* o *contrato*, reflejando cada categoría una forma diferente de obligación alcanzada por los actores¹².

¹¹ Se entenderán a las instancias formales como a los espacios de negociación instituidos de manera tal que el número de actores, su citación –asiduidad de reunión–y los acuerdos logrados, se encuentran regulados por reglas que impiden la arbitrariedad y que no pueden ser modificadas salvo por el actor o actores principales de la política pública, previa exposición de tales cambios a los otros actores para clarificar las reglas de juego. Por el contrario las instancias informales son los espacios que no se encuentran regulados por tales reglas, siendo su instauración y desarrollo dependientes de la voluntad de los actores involucrados, especialmente en el acatamiento de los acuerdos alcanzados.

¹² Estas diferencias se centran en el nivel de formalización alcanzado del arreglo, el cual varía desde un arreglo informal (acuerdo), un arreglo informal, pero con ciertas garantías formales (pacto) o un arreglo formal (contrato).

Tabla 2. Indicadores

Tipo de capacidad	Dimensión	Indicador	Forma de medir	
Capacidad técnico- administra tiva	Recursos humanos	Número de personal	Conteo de personal	
		Profesionalización del personal	Número de técnicos.	
		Estabilidad del personal	Años del personal en la dependencia y la unidad.	
		Política de personal aplicada	Número de funcionarios de carrera; sistema de incentivo/castigo	
		Dependencia de personal externo a la organización	Número de funcionarios empleados por fuera de la organización	
	Capacidad financiera	Cantidad de recursos/Coste de implementación	Cantidad de dinero disponible; coste de ejecución	
		Fuente de financiación	Porcentaje de dinero propio; porcentaje de dinero externo(organismos financieros nacionales e internacionales)	
		Prioridad fiscal	Procedencia del dinero (partidas extraordinarias, porcentaje del presupuesto).	
	Capacidad técnica y tecnológica	Disponibilidad técnica	Software; hardware.	
		Tipo de tecnología aplicada	Software; hardware.	
	Capacidad organizativa	Estructura y distribución de funciones	Organigrama; Número de dependencias/número de unidades.	
		Estabilidad de las unidades	Número de años de creación de unidades/dependencias; Organigrama.	
	Capacidad política	Inclusión	Legitimidad de los actores	Número de actores reales de la política /número de actores afectados por ésta.
			Grado de legitimidad	Participación de actores en negociaciones (si son escuchados en estas).
Lucha de poder		Poder interno y externo	Cambios internos dentro de la organización(cambios en el orden jerárquico, presupuesto entre unidades, etc);Aparición de bloques formales o informales.	
Negociación		Forma de negociación	Número de negociaciones; Carácter de la negociación (bilateral, multilateral).	
		Incidencia de la negociación	Cambios en las políticas derivados de procesos de negociación.	
Formalización		Espacios de definición	Número de instancias formales/informales	
		Forma de arreglo	Número de acuerdo/pacto/contrato.	

Fuente: elaboración propia.

5- Marco institucional: los actores y reglas de juego dentro del STM

Definido el marco teórico, se debe proceder a elaborar un marco institucional que analice en profundidad el objeto de estudio, es decir, el STM, realizando una descripción del mismo, con todos los elementos institucionales que le afectan, así como de una descripción de los principales actores involucrados dentro de la política.

Estas descripciones se realizan en el entendido de que el trabajo se realiza en base a postulados institucionalistas, por lo que resulta útil, sino necesario, una clara descripción de dos aspectos: las instituciones o reglas de juego y los actores.

5.1- *El Sistema de Transporte Metropolitano de Montevideo*

Si bien como su nombre lo indica el STM, es una política pública de transporte que se asocia al área metropolitana¹³ conformada por Montevideo y zonas aledañas en San José y Canelones, el eje fundamental del plan radica en la propia ciudad de Montevideo y su conectividad interna¹⁴, por lo que resulta útil estudiar prioritariamente a ésta.

De esta forma en esta sección se realizara una breve introducción conformada por un análisis sobre las políticas de transporte anteriores, que pueden explicar el porqué de las configuraciones actuales de la política, así como una breve descripción de la ciudad de Montevideo, del propio STM y el plan más amplio en el cual se engloba, el PMU incluyendo dentro de estos el marco legal dentro del cual se encuentran sujetos.

5.1.1- *Trayectoria Histórica*

Las políticas de transporte público en Montevideo se pueden rastrear hasta los comienzos de la propia introducción de medios de transportes colectivos en la ciudad.

Si bien se puede entender que las primeras formas de transporte colectivo nacen a partir de los servicios estables de diligencias, para referirnos a un servicio de transporte

¹³ Se entenderá al área metropolitana como “la mancha urbana que cubre más de una circunscripción político administrativa. Se trata entonces de una unidad desde el punto de vista de los límites físicos, basada en la continuidad de sus componentes materiales” (Fundación Metropolitana, 2003:9 citado en Gonzales y Nantenzon, 1995).

¹⁴ Si bien dentro del Plan de Movilidad Urbana se define como uno de sus ejes fundamentales el crear un sistema de transporte integrado para toda el área metropolitana, donde se garantice un servicio eficiente para los usuarios, en los hechos dicha integración se ve más relegada. Lo que se puede observar es que se da prioridad a Montevideo debido entre otros elementos, a que es quien posee la capacidad técnica y financiera (al menos parcial) para llevar a cabo dicho plan. Esto se puede constatar en por ejemplo que las obras de infraestructura son desarrolladas solo para las zonas de Montevideo, delimitándose dentro del propio plan que la expansión de dichas obras al área metropolitana sean relegadas para periodos posteriores, una vez consolidada la infraestructura implementada en la capital.

colectivo moderno y de masas, se debe retroceder a la primera concesión para una línea de tranvías con tracción a caballo en el año 1868 (Pienovi, 2009). Los recorridos instalados efectuaban como fuente de enlace entre el centro de Montevideo y lo que por entonces eran zonas suburbanas y periféricas en expansión¹⁵ (Pienovi, 2009).

Estas primeras líneas eran manejadas por compañías privadas de capital nacional en su mayoría, situación que se vería cambiada a finales del siglo XIX con la llegada de dos empresas extranjeras, una de capitales británicos y la otra de alemanes, las cuales comenzarían a absorber a las empresas de capitales nacionales (Pienovi, 2009).

La rápida adquisición fue posible mayoritariamente por razones económicas, porque si bien el crecimiento de la venta de pasajes era constante (uno de los atractivos para la entrada de las dos compañías extranjeras), se mostraban económicamente débiles, además de reacias a la implementación de nuevas tecnologías como la electrificación del servicio (efectuada a partir de 1906 y finalizada en 1910); situación que en cambio sí era deseada por las compañías extranjeras, constituyendo el aliciente para la efectuación por parte de las autoridades de la concesiones de las líneas a éstas.

Pese a los avances, ante la falta de la ampliación de las los recorridos en una ciudad en expansión, el Ministerio de Obras Públicas¹⁶ en 1912 decide importar cuatro unidades de ómnibus para brindar un servicio que compitiera con el de los tranvías, traduciéndose en un fracaso debido a la falta de infraestructura vial y personal adecuado. Estas experiencias se repetirían entre los años 1914 y 1918 con igual suceso (Pienovi, 2009).

No sería hasta 1925 que se instalaría el primer servicio regular de ómnibus, que produjo un incremento constante de los mismos al punto de que las autoridades municipales debieron intervenir para regularlos, ya que los servicios no se identificaban de manera correcta (tenían los mismos números de servicios tranviarios) y los recorridos se superponían, llevando a reclamos de las empresas tranviarias (Pienovi, 2009).

Los servicios de ómnibus eran prestados por compañías con solo una unidad, situación que comenzaría a transformarse a partir de la creación del Centro de Propietarios de Ómnibus en 1926 y su posterior evolución en CUTCSA en 1937, la cual sería la única compañía de ómnibus en efectuar servicios urbanos (Pienovi, 2009).

¹⁵ Algunas de estas zonas son La Unión, Maroñas, Sayago, Pocitos, Buceo, Prado.

¹⁶ El MOP es el antecesor del MTOP, que a su vez fue creado como Ministerio de Fomento en 1891.

El siguiente hito importante se constata a partir de la creación de la Administración Municipal de Transportes Colectivos de Montevideo (AMDET) en el año 1947, lo cual marcaría la desaparición definitiva del sistema tranviario y la llegada del trolebús.

La creación de AMDET obedeció a un intento por parte del municipio de reorganizar el sistema de transporte urbano, que suponía la supresión del tranvía (en decadencia por falta de inversión) y su sustitución por recorridos de trolebuses y ómnibus, presentando un plan director en 1950 que nunca se llevó a cabo en su totalidad (Pienovi, 2009).

Con la creación de AMDET, que implicó la absorción de las empresas tranviarias¹⁷, se buscó mejorar el servicio de transporte con su racionalización, suprimiendo el tranvía en 1957 e introduciendo el trolebús en 1951 (Pienovi, 2009).

Como forma de ampliar el número de líneas, en 1963 se realiza la primera adjudicación de nuevos servicios desde la creación de AMDET, formándose las compañías COMESA, UCOT y COETC, las dos últimas cooperativas (Pienovi, 2009).

En 1975, luego de un largo periodo de crisis se liquida AMDET, formándose tres cooperativas que se encargarían de los servicios (tomado el personal y unidades de la propia AMDET) prestados por ésta siendo, COTSUR, COOPTROL y RAINCOOP, de las cuales solo la última sobrevive hasta nuestros días (Pienovi, 2009).

En el año 1992 desaparecen COTSUR y COOPTROL, debido a grandes problemas económicos lo que las llevaba, entre otras cosas, a prestar servicios en unidades con poco mantenimiento y muy antiguas, datando la mayoría de la última renovación de flota de AMDET de principios de los 60. Esta liquidación supuso también la eliminación del sistema de trolebuses (COOPTROL), con lo que el sistema de transporte urbano se configuró como unimodal (ómnibus) (Pienovi, 2009).

Fruto de las mismas condiciones en todo el sistema de transporte, se inicia en el mismo año por parte del MTOP y el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) un convenio para una renovación de flotas, que significaría por parte de todas las empresas la primera gran renovación desde la década de 1960 (Pienovi, 2009).

También en 1992 durante la intendencia de Tabaré Vázquez y fruto de la falta de planificación en las últimas décadas, se comienza con el proyecto Plan de Tránsito y Transporte para Montevideo, en un convenio entre la Organización de Estados Americanos (OEA) y la IM, plasmado en el Plan Montevideo-Plan de Ordenamiento

¹⁷ Como forma de pago del gobierno británico al nacional por deudas contraídas sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial.

Territorial (POT) en 1998 (IM, 2010), plan que serviría como mojon difuso del PMU, al constatar la necesidad de un plan que introduzca reformas en un sistema agotado.

En definitiva lo que se puede apreciar en este recorrido histórico, es que el sistema de transporte urbano en Montevideo surgió no como una política planificada que se adelantó a las necesidades de movilidad de la población, sino por el contrario surge ante necesidades inminentes y con muchas falencias. Si bien estas dificultades se enmendaron en mayor o menor medida, lo cierto es que los cambios aplicados en la política de transporte siempre han sido para subsanar problemas inmediatos, con escasos recursos y sin introducir grandes cambios. Por esto el PMU representa tal vez la primera política que, si bien intenta subsanar problemas inmediatos, prevé una planificación que se adelante a las necesidades actuales y ordene el sistema de transporte en el largo plazo.

5.1.2- *Montevideo ciudad y área metropolitana*

La ciudad de Montevideo se gesta a partir de un proceso fundacional entre los años 1724-1730¹⁸ por Bruno Mauricio de Zabala como plaza fuerte, convirtiéndose desde su fundación en un centro neurálgico de las regiones al este del Río Uruguay y sur del Río Negro. Esta centralidad se magnificaría con el Uruguay como Estado independiente, al ser capital del mismo no solo legal sino económica y socialmente, teniendo una cuarta parte de los 76.000 habitantes del territorio (Caetano y Rilla, 2004a).

Esta característica de Montevideo como la ciudad más poblada se vería acentuada durante el siglo XIX y parte del XX a partir de las corrientes migratorias, que llevó al crecimiento de la población a los porcentajes que se pueden observar hoy día con casi la mitad de la población del país viviendo en la capital (Caetano y Rilla, 2004a).

De igual manera las áreas de mayor crecimiento dentro del país fueron las aledañas a Montevideo, que así se conformó como un núcleo central de población en constante crecimiento. Esta expansión se produjo en forma radial, a partir de los antiguos caminos reales y las posteriores rutas nacionales y avenidas de acceso a Montevideo¹⁹, hasta conformar el actual área metropolitana²⁰ (Altezor y Baldoira, 2007).

¹⁸ Siendo su fecha fundacional oficial el 24 de Diciembre de 1726.

¹⁹ Claro ejemplo de esto es el viejo Camino real a Maldonado, el cual con el tiempo se trasformaría en Avenida 8 de Octubre, Camino Maldonado y Ruta Nacional N°8 José Batlle y Ordoñez.

²⁰ El Área metropolitana de Montevideo según definición del INE (2006), se entiende como un área de 30 km de radio con centro en el kilómetro cero de Montevideo.

Este tipo de crecimiento hace que se forme un territorio atravesado por una malla, en cuyas grietas quedan “atrapadas” porciones de espacio rural activo, incorporadas al proceso de urbanización a través del loteamiento más formal en las primeras etapas y más informal a partir de los 80. Con esto surgen corredores metropolitanos que no son más que las grandes vías de acceso a la ciudad a partir de las cuales se forman núcleos poblacionales fuertemente dependientes²¹ de Montevideo (Altezor y Baldoira, 2007).

Producto de la crisis económica de principios de la década de 1980, se comienza a expandir el entramado urbano con los llamados asentamientos, que configurarán una nueva problemática que se suscribe hasta hoy. Dicha problemática se basa en la urbanización de terrenos carentes de servicios básicos de infraestructura (iluminación, saneamiento, transporte, etc.) o de áreas más formales pero que no fueron planificadas para soportar los nuevos niveles poblacionales (Altezor y Baldoira, 2007).

Estos nuevos niveles poblacionales surgidos de las corrientes migratorias internas han representado problemas muy grande para la infraestructura, porque las inversiones necesarias para acompañarse a estos cambios bruscos son muy elevadas (Altezor y Baldoira, 2007), lo cual se puede vislumbrar con el transporte, que debe no solo aumentar el número de unidades para cubrir más recorridos, sino en muchos casos crear líneas nuevas para acceder a zonas antes despobladas, con la subsiguiente inversión en unidades e infraestructura vial, generando problemas económicos y logísticos.

5.1.3- *Plan de Movilidad Urbana*

El STM nace así a partir de una impronta histórica determinada, que muestra una serie de configuraciones que determinan por una parte una expansión irregular del entramado urbano, los cuales llevan la ciudad hacia “afuera”, mientras que por otra parte se muestran una serie de políticas de transporte que no se adaptan a los nuevos requerimientos concebidos por las situaciones anteriores.

Con todas estas problemáticas el STM surgió como una solución, cuyo fin era estructurar un sistema de transporte efectivo. El STM en este entendido forma parte de un plan mayor llamado PMU, el cual a su vez es un proyecto de planificación del sistema vial en general (transporte colectivo y de carga) de Montevideo primariamente y

²¹ En estos puntos es destacable mencionar las llamadas “ciudades dormitorio” como Las Piedras, La Paz, Ciudad de la Costa, Pando, etc, los cuales a partir de estas situaciones se han consolidado en estas funciones, más que como centros urbanos independientes.

posteriormente del área metropolitana, que se sirve de una serie de instrumentos legales que intentan promover al mismo, ya sea de carácter departamental como nacional.

El PMU se entiende así encuadrado en un marco de referencia legal en el que se incluye principalmente: la ley N°18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) que crea una serie de instrumentos para fomentar planes tanto locales como nacionales de planificación (incluido el PMU) como por ejemplo la construcción de infraestructura; el Plan Montevideo – POT 1998 – 2005, que es un plan de carácter departamental que planea una mejora en los servicios públicos, medio ambiente y cualquier elemento que promueve mejoras en la calidad de vida de los habitantes; el Digesto Municipal²², más precisamente el Volumen V sobre tránsito y transporte que regula al mismo; la ley N°18.191 de Transito y Seguridad Vial en el Territorio Nacional (2007) que genera una normativa sobre tránsito unificada a nivel nacional; y finalmente la ley N°18.587 de Marco Energético (2009) que afecta ente otras áreas el uso de la energía de una manera más eficiente dentro del sector transporte (IM, 2010).

A partir de todas estas normativas, el PMU adquiere para sí una forma clara de plan de reestructurador del sistema de transporte, enmarcándose un proceso más general de reacondicionamiento de la infraestructura y servicios, que tiene aristas visibles en el saneamiento o la recolección de residuos²³. La confección del plan además de contar con todos los marcos normativos señalados, se basa en un estudio realizado por consultoras internacionales²⁴ en colaboración con la IM, fundadas en datos proporcionados por Encuestas Origen-Destino²⁵, la primera del año 2007, a partir de las cuales además se piensa generar modificaciones en la planificación durante el desarrollo del plan y su posterior evaluación. Cabe resaltar que si bien dentro del PMU se habla de una mirada integradora del área metropolitana, en los hechos los planes se focalizan y desarrollan casi exclusivamente en Montevideo.

Los objetivos enumerados por el plan son: *“desarrollar e implementar un modelo de movilidad de personas y mercaderías racional... para Montevideo y el territorio Metropolitano; optimizar y democratizar los modos de transporte, la accesibilidad y la conectividad... contribuyendo al desarrollo urbano y social; potenciar la*

²² El Digesto Municipal es “el articulado de las normas que rigen con carácter de ley dentro del territorio departamental” (Intendencia de Montevideo, 2010:17).

²³ Se pueden ver ejemplos concretos en las en los numerosos préstamos del BID para obras de saneamiento, como Plan de Saneamiento Urbano IV y en residuos con el Plan Director de Limpieza.

²⁴ El programa se preparó con un recurso de cooperación técnica dado por el Fondo Fiduciario Japonés para Servicios de Consultoría, utilizado para crear modelos de planificación de transporte (BID, 2014).

²⁵ Se entiende como EOD a una “encuesta domiciliaria en la que se registran todos los movimientos del último día por miembros mayores de cuatro años de los hogares de la muestra” (Hernández, 2012b:9).

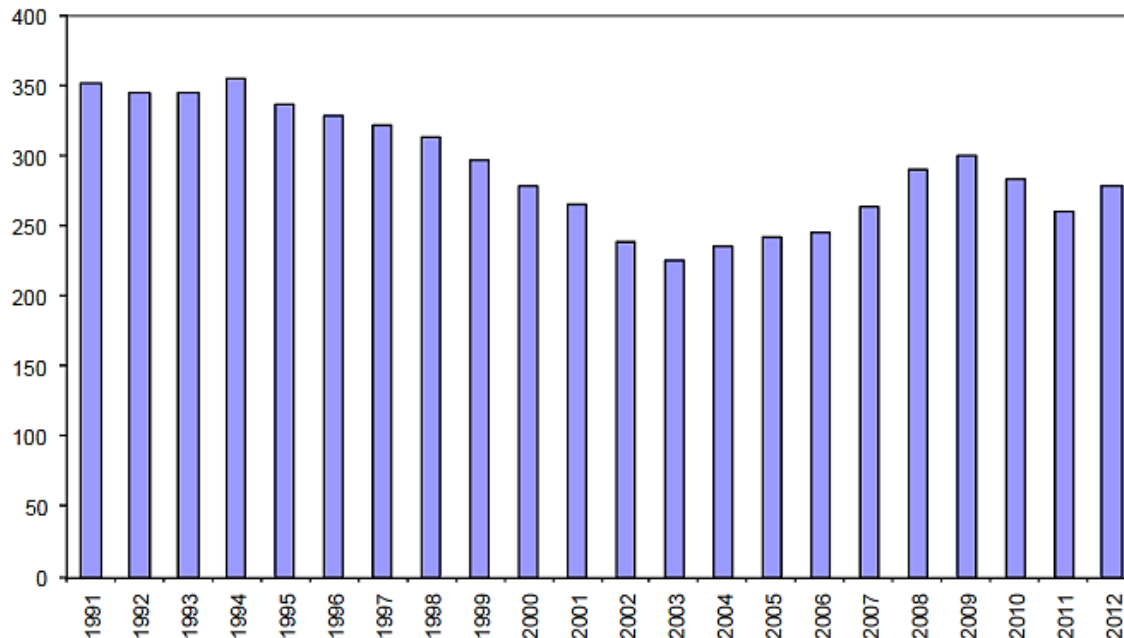
infraestructura vial de la ciudad; minimizar las externalidades ambientales negativas de la movilidad; promover la seguridad vial en el departamento” (IM, 2010:24).

Para llevar a cabo dichos objetivos el plan dispone de la creación de la Unidad Ejecutiva del Plan de Movilidad Urbana²⁶, cuya función es el diseño y ejecución del mismo conformadas por áreas que incluyen el transporte carretero, vehicular privado, en bicicleta, peatonal, fluvial, ferroviario y finalmente colectivo de pasajeros (STM).

5.1.4- STM Sistema de Transporte Metropolitano

El STM nace así como parte de una política del sistema de transporte que busca estructurar el transporte colectivo urbano y suburbano. Luego de un proceso de deterioro del sistema de transporte colectivo, el cual puede ser vislumbrado en la venta de boletos que desde mediados de los años 1990 cayó de manera constante²⁷, combinado (o explicado) con el incremento constante del parque automotor que tiende a provocar congestión en vías de tránsito que no fueron diseñadas para los volúmenes actuales, el STM aparece como solución de estos problemas combinando tanto aspectos tarifarios como inversión en infraestructura para generar soluciones.

Gráfico 1. Evolución de la venta de boletos 1991-2012



²⁶ Creada por resolución municipal N°3277/06 de 2006.

²⁷ Si bien es intención del PMU insertar los recorridos suburbanos en una lógica de racionalización de líneas y además se ha implementado parte de la tecnología (GPS), la integración no ha sido completada al punto de que la principal empresa de transporte en el área (COPSA), reclama obtener los mismos beneficios que las empresa de transporte urbano, debido entre otros problemas a un desajuste en la ecuación económica. Por más datos consultar < http://redaccion.180.com.uy/articulo/52707_Copsa-para-por-tiempo-indeterminado> y < <http://copsa.com.uy/entrevista-juan-g-scaglione.pdf>>

Fuente: IM citado en <http://bevsa.com.uy/BEVSAIntranet2008/publicaciones/efaf1_calificaci3n_de_riesgo_2012_calificacion%20de%20riesgo%202012> (último acceso 28/02/2015).

El STM propone varias líneas de acción entre las que se incluyen aspectos tarifarios, de infraestructura y tecnológicos, los cuales serán desarrollados a continuación.

Desde un punto de vista tarifario el STM propone la reducción del valor del boleto, por entender que la accesibilidad es un derecho, lo cual implica una serie de medidas. Entre estas se encuentra el subsidio tanto directo como indirecto que comprende un fideicomiso del gasoil controlado por el MTOP y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), un subsidio del MEF al boleto de manera directa y otros subsidios por parte de la IM que se suscriben por los boletos de estudiantes y jubilados, con lo que en total se percibe un subsidio del 29% para el año 2009 (IM, 2010). Todas estas medidas se resumen en la aparición del boleto una y dos horas, en conjunto con medidas anteriores (boleto jubilado y estudiantes).

En las inversiones de infraestructura se atiende a un replanteamiento del sistema actual, que implica un cambio en el diseño, generando una racionalización en las líneas a través de un modelo tronco – alimentado. Éste se basa en cinco ejes radiales de circulación y uno transversal, que desarrollan un régimen de carriles exclusivos de gran capacidad en volumen de pasajeros, nutridos por líneas alimentadoras y otras comunes para cubrir los espacios dejados afuera por los grandes circuitos. Este tipo de sistema implica la construcción de corredores, según un modelo BRT²⁸, con una serie de terminales de transbordo entre los ómnibus de las líneas troncales con los de las líneas alimentadoras. Dentro de la infraestructura ya implementada destaca el Corredor Garz3n, mientras que en la infraestructura a estrenar próximamente se encuentra la terminal Belloni y el corredor General Flores.

Finalmente desde el punto de vista tecnológico lo que se implementa son elementos que tienden a reforzar los dos puntos anteriores. Así en el área de infraestructura se encuentra la semaforización inteligente, que implica una centralización de la red de semáforos donde se los sincroniza y monitorea en tiempo real, la instalación de

²⁸ El sistema BRT (Bus Rapid Transit) es un sistema que genera una serie de medidas que implican un modo de transporte que utiliza buses operados en carriles exclusivos para su circulación con el fin de aumentar la velocidad. Para tal cometido dentro del sistema se impone una serie de transformaciones en infraestructura (paradas a nivel, corredores segregados espacialmente del resto del tráfico automotor) e implementación de tecnología (Sistema de Transporte Inteligente) con el fin de maximizar la eficiencia. Si bien estos lineamientos son aceptados como bases para los sistemas BRT, no existe una definición concisa sobre lo que es el mismo, tendiendo a existir diversas opiniones sobre su definición, que van desde calificar de BRT exclusivamente a los modelos basados en Curitiba o Bogotá, hasta otras que aducen que esos sistemas son “pesados” o “puros”, existiendo otros modelos “ligeros que flexibilizan las medidas aplicadas (Piccirillo, 2012).

dispositivos GPS para el seguimiento en tiempo real de las unidades y la tarjeta inteligente. Estos serían elementos dispuestos para apuntalar dicha infraestructura, a la cual se le debe sumar el Centro de Gestión de Movilidad²⁹ que (sobre todo en la semaforización) será el encargado de monitorear estas tecnologías. Desde el punto de vista tarifario son principalmente la tarjeta inteligente (elemento común también a la infraestructura), que permite establecer los boletos una y dos horas y la llamada Cámara Compensadora de Viajes, la cual es la encargada de recoger la información suministrada por las empresas de transporte y las redes de recarga sobre la venta de boletos, para luego dilucidar como se debe repartir los ingresos de acuerdo a dichos datos. En estos casos la IM actúa como garante, llegando en muchos casos por diversos motivos a adelantar dichos ingresos a las compañías³⁰.

5.2- Actores del sistema de transporte

5.2.1- Empresas de transporte

Como se puede apreciar de la trayectoria histórica, las empresas de transporte privadas son en la actualidad las encargadas de brindar los servicios de transporte en ómnibus, siendo las mismas CUTCSA, COMESA, RAINCOOP, COETC y UCOT. Las dos primeras se organizan en formas de sociedades anónimas en cuyos casos al menos la mitad de los accionistas son trabajadores, mientras que el resto representan un modelo cooperativo en donde la mayoría son trabajadores (Pienovi, 2009).

Sin embargo al momento de agrupar a las empresas, la lógica más imperante es la de diferenciar entre CUTCSA, quien posee más del 60% de las 140 líneas y el resto de las empresas que se distribuyen de manera más o menos equitativa el resto del sistema.

Las empresas dependen de la IM en diversos aspectos debido a su papel de regulador, ya que es dueña de las líneas, las cuales otorga en régimen de concesión a las empresas, reservándose también potestades en sus modificaciones y la tarifa a cobrar. También dependen en su aspecto económico de diversos subsidios generados por el MEF, el MTOP y la propia IM.

²⁹ A la fecha el Centro de Gestión de Movilidad aún se encuentra en proceso de licitación, con un llamado realizado 27/1/2015. El presupuesto para su ejecución es menor del pensado debido a la congelación del segundo préstamo del BID, donde se incluía dicha obra con lo que la IM debe afrontar dicha obras con recursos propios.

³⁰ Por más datos ver resoluciones N° 211/11 y N° 5423/10.

5.2.2- Banco Interamericano de Desarrollo

El BID es una organización financiera internacional fundada en 1959, radicando su importancia en que representa la mayor fuente de financiamiento internacional para proyectos destinados a promover el desarrollo en América Latina y el Caribe (BID, 2014). La importancia del BID en particular dentro del STM, es que financia mayoritariamente el proyecto con dos préstamos, uno ya aprobado³¹ y ejecutado parcialmente y otro a aprobarse. Se debe destacar que dichos préstamos, debido a que el BID no presta a gobiernos subnacionales, son otorgados formalmente al gobierno nacional, siendo garantes el MEF en el aspecto económico y el MTOP en el técnico.

5.2.3- Junta Departamental y partidos políticos

La JD es el órgano legislativo y de contralor del Gobierno Departamental, en este caso Montevideo, compuesto por treinta y un miembros denominados Ediles, los cuales legislan en la materia correspondiente³², es decir, la referida a normas departamentales entre las que se encuentran para el caso: el transporte, la aprobación de presupuestos (y préstamos), la concesión para la explotación de servicios y el ordenamiento del tránsito.

La JD posee también la posibilidad de generar comisiones asesoras con el fin de informar a los ediles en las materias correspondientes, pudiendo elevar propuestas. Para el caso del PMU existe una Comisión de Movilidad Urbana, con el objetivo de estudiar al mismo y temas relacionados, como regulación de transporte de carga, taxímetros, etc.

Tal como indica la el título, aquí se incluye también a los partidos políticos³³ cómo un actor importante debido a que en definitiva son quienes delinear las elecciones que (en este caso) toman los ediles al momento de tomar resoluciones, por lo que al menos parcialmente los problemas o ayudas que se puedan ver en el momento de la implementación son condicionados por decisiones políticas.

La razón para incluir a los partidos políticos dentro de la JD es que ésta es un órgano de representación política proporcional, a diferencia de las intendencias. Con esto se

³¹ Préstamo N°2040/OC-UR aprobado por el BID el 29 de octubre de 2008 y refrendado por el MEC (garante del préstamo) el 15 de diciembre del 2008.

³² Para observar específicamente las competencias, ver principalmente el artículo 273 de la Constitución y la ley N° 9515 de 1935.

³³ Se entiende a los partidos políticos como “**comunidades interpretativas**, sostenidas en principios de ordenamiento cívico, en aprendizajes reconocidos como tradiciones que explican y proyectan lealtades ciudadanas, en ‘ideas y creencias’ que comparten fondos comunes y marcan a la vez diferencias, filiaciones, identidades al fin y al cabo” (Caetano y Rilla, 2004b: 17-18). En estos entendidos se entiende que las posiciones adoptadas por un partido serán el común denominador de sus representantes, para este caso los ediles.

entiende que las intendencias tienen un perfil más técnico gracias a funcionarios de carrera y en donde el perfil político se supedita a un partido político.

Con esto dentro de la JD es posible observar las posiciones que toman los distintos partidos políticos representados, Frente Amplio (mayoría de la JD), Partido Nacional y Partido Colorado, en donde si bien la mayoría de las decisiones para su aprobación solo necesitan mayoría simple, que implica aprobar las posición del FA, en caso de este proyecto al ser préstamos que exceden el periodo de gobierno por el cual es elegido el intendente, se necesita mayorías especiales siendo necesario buscar el apoyo de los restantes partidos.

5.2.4- *Intendencia de Montevideo*

A una Intendencia se define como “la institución territorial basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades económicas y culturales de esa comunidad. Ejerce un poder político regulado por un ordenamiento jurídico que se manifiesta mediante una organización administrativa prestadora de servicios y de fomento de la actividad privada” (Milanesi, Tejera y Zubriggen, 2007:362).

En este ámbito la Intendencia tiene un ámbito de acción departamental, diferente del ejercido por el gobierno nacional y que entre otros aspectos destaca una función de control y promoción en aspectos como la edificación, vivienda, normativas de tránsito, servicios departamentales, etc (Milanesi, Tejera y Zubriggen, 2007).

En el caso de la IM, al tener un tamaño poblacional mayor que cualquier otra Intendencia, genera problemas particulares como el transporte, el cual también afecta a las zonas aledañas (Área Metropolitana).

Los gobiernos departamentales se encuentran ejercidos por un Intendente, quien tiene un carácter ejecutivo y administrativo, siendo algunas de sus competencias³⁴ el preparar el presupuesto y designar (y crear) a los diferentes directores de departamentos, divisiones y unidades ejecutivas.

En el caso concreto de Montevideo existe el Departamento de Movilidad, que tiene materia en aspectos de tránsito y transporte, de la cual depende directamente la Unidad Ejecutiva del Plan de Movilidad Urbana, encargada de diseñar y ejecutar el PMU.

³⁴ Para más detalles de las distintas competencias ver la Constitución, principalmente el artículo 275.

Finalmente desde el punto de vista político, destaca que la IM se encuentra gobernada por el FA, en un periodo ininterrumpido que va desde el año 1990 hasta el presente, que ha representado una continuidad en las políticas llevadas a cabo, si se toma al POT como antecesor del PMU.

5.2.5- *Otros Actores*

Si bien dentro del proceso de las políticas de transporte se pueden enumerar más actores, se entiende que para esta política concreta dada su configuración, otros actores presentan solo una importancia no tan significativa como los enumerados anteriormente.

De esta manera se incluyen al MEF y MTOP, los cuales (sobre todo el último) si bien eran necesarios para el comienzo del plan, dado que debían dar su autorización (económica y técnica respectivamente), se esperaba que en asuntos tendientes a lograr políticas metropolitanas los organismos del primer nivel de gobierno (nacional) debían tener un rol preponderante (Milanesi, Tejera y Zubriggen, 2007), en los hechos su participación fue y es residual.

En esta categoría también caen los usuarios, que si bien son mencionados varias veces, son puestos más como beneficiarios de la política, que como actores con capacidad suficiente para influir en la misma limitándose su acción a la más clásica participación indirecta por los partidos políticos.

Finalmente un último actor es el sindical representado en la UNOTT, quien no parece un sujeto de mayor importancia³⁵ debido a la configuración particular del sistema de transporte urbano colectivo. Este sistema en primera instancia se conforma por cooperativas, por lo que los propios empleados son dueños y en segunda instancia se conforma por compañías, pero en las cuales los dueños actúan como trabajadores, por lo que es esperable que más allá de pequeñas diferencias se encuentre una posición alineada ente las empresas de transporte y los trabajadores de las mismas representados en la UNOTT. Pese a esto puede ser esperable que se presenten actuaciones divergentes entre las mismas, por lo que una definición final sobre la importancia de la UNOTT como actor de propio peso, se deberá sustraer del posterior proceso de análisis.

³⁵ Esta situación se debe sobre todo entender para el transporte urbano de pasajeros por medio de ómnibus, ya que tanto el sistema suburbano y de taxímetros, ambos no incluidos al menos en las primeras etapas del proceso de reformulación del sistema (más que en forma nominal), parecen tener distintas configuraciones en las que se podrían advertir fuertes disyuntivas entre sindicato y empresas, tomando en cuenta por lo menos las medidas sindicales en donde sí se percibe una relación más jerarquizada del tipo patrón – obrero.

6- Análisis del STM desde las *capacidades estatales*

6.1-Introducción

Luego de recorrido el perfil institucional dentro del cual se encuadra el STM, resta iniciar finalmente el análisis del mismo. Para esto se utilizaron datos provenientes de documentos sobre el PMU, así como información institucional de varios de los actores analizados.

El análisis se dividirá en dos secciones subdivida a su vez en ocho partes, correspondientes a cada dimensión de las capacidades estatales propuestas en el marco metodológico, de manera de poder ver más claramente el desempeño de cada una de éstas.

A partir de todo esto se espera poder estudiar los diferentes grados de influencia de las *capacidades estatales* en el STM, evaluando ésta no como un concepto homogéneo sino heterogéneo (como se puede apreciar en el marco teórico).

Finalmente en la última parte de esta sección se apreciara una tabla donde se desarrolla un resumen del análisis de cada dimensión.

6.2- *Capacidades técnico-administrativas*

6.2.1- *Los Recursos Humanos*

La primera dimensión a analizar son los *recursos humanos*, que constan de la capacidad nacida del personal utilizado que incluye su número y capacitación, elementos que pueden influir en la implementación de la tareas a desarrollar.

Cuando se analizan los *recursos humanos*, parece mostrarse dos momentos diferentes³⁶: uno en el cual el personal utilizado no parece estar capacitado para desarrollar las tareas requeridas y otro en el que si bien esta capacitación no es completa, al menos mitiga en parte los problemas del periodo anterior³⁷.

Cuando uno examina cada uno de los indicadores dentro de los *recursos humanos*, en primera instancia parece haber un correcto desempeño, ya que el número de personal, si bien desde la posición de quien escribe resulta imposible saber cuál es el número adecuado, al consultar a los entrevistados calificados de la IM, resaltan que el número es

³⁶ Esta característica de dos momentos diferentes parece repetirse en el resto de las dimensiones como se podrá apreciar en el resto del análisis.

³⁷ Si bien se desarrollarán de manera clara los problemas con los que se ha encontrado la IM, a manera informativa algunos de estos han sido la semaforización, sistematización de datos, etc.

el correcto, siendo el mismo de 734 al 31 de diciembre de 2012 como se puede ver en la siguiente tabla que discrimina los funcionarios por dependencia.

Tabla 3. Funcionarios discriminados por dependencia en el año 2012

Municipio A	210
Municipio B	105
Municipio C	184
Municipio Ch	121
Municipio D	145
Municipio E	202
Municipio F	136
Municipio G	206
Movilidad	734
Gestión Humana Y Recursos Materiales	760
Div. Asesoría De Desarrollo Mpal. Y Participación	54
Desarrollo Social	555
Cultura	1.229
Contador General	33
Desarrollo Económico E Integración Regional	315
Planificación	355
Desarrollo Ambiental	1.580
Div. Asesoría Jurídica	120
Acondicionamiento Urbano	709
Unidad Central De Auditoría Interna	9
Secretaría General	387
Recursos Financieros	314
Unidad De Coordinación Metropolitana	3
TOTAL	8.466

Fuente: IM (2012). Disponible en <http://www.montevideo.gub.uy/file/5850/download?token=4hV93DK0eomBv2cMh194Ju39P_8hn6WM9CY7kDprX0A>.

Sin embargo otro entrevistado experto en el área señala que para ciertas áreas como puede ser la sistematización de datos, el número de personal debería ser mayor dado el volumen de datos trabajados, por lo que se puede conjeturar que el número es adecuado según el área, algo que parece verificarse a medida que se analiza el resto de los indicadores.

Sobre la estabilidad, se destaca por parte de los entrevistados que el personal ha sido el mismo desde la creación de la Unidad Ejecutiva, como destaca un entrevistado calificado de la IM quien dice que “la Unidad Ejecutiva se creó con ese fin [ejecutar el PMU]... incorporándose funcionarios de ambas dependencias [División de Tránsito y Transporte y División de Vialidad] y se hicieron concursos externos para generar capacidad técnica y el BID apoyo con técnicos externos, todos externos salvo los que ya venían de Vialidad y Tránsito y Transporte” (fragmento de entrevista). Esta estabilidad puede ser observada cuando se consultan los informes sobre ingresos y egresos de

funcionarios discriminados para el Departamento de Movilidad (Unidad Ejecutiva)³⁸, que muestran pocos ingresos, los cuales son para cubrir los pocos egresos³⁹.

De las afirmaciones de otro actor calificado de la IM también se puede desprender otras conjeturas, tendientes a analizar la profesionalización del personal y la dependencia de personal externo a la organización, en este caso de la IM.

Sobre la primera destaca que el personal empleado son funcionarios de carrera, con experiencia en el área de transporte al provenir de áreas a fines, coincidiendo los entrevistados consultados (de la IM) en que se poseen fortalezas en áreas como ingeniería civil o informática. Sin embargo estas fortalezas no se encuentran en todas las áreas necesarias, reconociéndose también debilidades. Por esto se destaca la falta de experiencia en políticas de transporte de estas características (BRT), que hace que se deban capacitar *recursos humanos* en sectores más concretos, como es por ejemplo la semaforización.

En las afirmaciones anteriores se enfatiza el componente mencionado de dos etapas, ya que en un primer momento la IM no poseía todas las capacidades necesarias para implementar el plan por completo, debiendo crear una estructura organizativa y por consiguiente en *recursos humanos* necesarios. Como explica un actor calificado de la IM “cuando vos tenés debilidades a nivel de funcionarios o a nivel de la estructura tenés que potenciarla y la Unidad Ejecutiva fue como un faro” (fragmento de entrevista), lo que demuestra un proceso de creación de capacidades en el que se pasó de tener falencias en ciertas áreas a poder cubrir, por lo menos parcialmente, a las mismas.

La subsanación de las falencias se intentó resolver a través de la contratación de técnicos externos, lo cual nos lleva a la dependencia de personal externo a la organización. Las contrataciones realizadas fueron en régimen de consultorías, muchas de ellas regidas por el BID dado que entre otros elementos, este organismo exige como parte del acuerdo para desembolsar el préstamo la contratación de una consultoría externa, la cual debe de crear el plan ejecutivo de todo el proyecto.

³⁸ Para más referencias ver los informes estadísticos sobre funcionarios del periodo 2010-2011 y 2012 disponibles en http://www.montevideo.gub.uy/file/5850/download?token=4hV93DK0eomBv2cMhl94Ju39P_8hn6WM9CY7kDprX0A y <http://www.montevideo.gub.uy/file/5849/download?token=Thxu4ERn9VWGyRIzBmATp0mPS-mLU7pxkanxekxkwcQ>. (último acceso 28/2/2014).

³⁹ Se debe hacer notar sin embargo que en los dos periodos analizados (2010-2011; 2012) el número de ingresos dobla el número de egresos, pese a lo cual el número de funcionarios no parece aumentar de una manera muy notable, pero si al menos en forma constante.

De esta consultoría la mayoría de los entrevistados señalan una mala experiencia, ya que se entiende que la misma no estuvo a la altura exigida del proyecto. También es de destacar que los propios entrevistados (desde la IM) realizan un mea culpa, explicando que debido a la falta de experiencia en esta área (políticas de movilidad), las exigencias hechas a la empresa consultora sobre el diseño del plan fueron demasiado exhaustivas, incluyéndose elementos que a posteriori se entiende que sobrepasaban las propias capacidades de la empresa contratada. Se subraya también que ante la falta de experiencia de la IM en estas políticas concretas, el BID debió aconsejar de diferente manera.

El resto de las contrataciones externas se realizaron a través de personal nacional⁴⁰, entendiéndose que se debía potenciar estas capacidades a nivel país, favoreciendo “empresas nacionales que habían ganado premios de innovación y estudiantes de ingeniería tuvieran una oportunidad de trabajar, pero en definitiva falló⁴¹ y hasta el día de hoy siguen habiendo problemas” (fragmento de entrevista a actor calificado de la IM).

Finalmente el último punto a destacar es la política de personal, la cual dada la estructura de la Intendencia parece ser positiva. Esto es así porque se ofrecen una serie de incentivos⁴² tanto por presentismo, como por metas cumplidas. El sistema de castigos es el aplicado de manera genérica a todos los funcionarios de la IM⁴³, que van desde sanciones leves a la destitución por incumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo.

6.2.2- Capacidad financiera

La segunda dimensión a analizar es la *capacidad financiera*, referente a los costes de la política y la forma y disponibilidad de afrontar los mismos. De esta dimensión se puede afirmar que es sobre la que más documentación se puede encontrar, ya que los montos a pagar y la fuente de los mismo se estipulan de manera clara.

⁴⁰ La primer consultoría se realizó a través de una empresa japonesa-española llamada Japanese Trust Fund for Consultancy Services.

⁴¹ Este fallo refiere a la sincronización de semáforos concretamente.

⁴² Por más datos ver beneficios funcionales (generales) disponibles en <<http://www.montevideo.gub.uy/institucional-transparencia/recursos-humanos/beneficios-funcionales>>. (último acceso el 24/2/2015).

Sobre los compromisos de gestión (particulares al departamento) ver los últimos datos disponibles (1/3/2014 al 28/2/2015) en <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/poa_movilidad_y_uepmu_2014-2015.pdf> (último acceso el 24/2/2015).

⁴³ Por más detalles consultar el Digesto Municipal Volumen III, en especial el Libro II, Capítulos V, XV, XVI y XVII y el Libro III, Capítulos III, IV, XXI y XXII.

Los documentos utilizados provienen del BID, siendo vital en este sentido la propuesta de préstamo para el Programa de Transporte Urbano de Montevideo (UR-L1025). En éste se detallan los montos a desembolsar para el PMU, así como las condiciones posteriores para la amortización de dicho préstamo que se ven a continuación en la Tabla 4, seguido del desglose de los gastos en la Tabla 5.

Tabla 4. Condiciones de financiación del PMU Fase I

TÉRMINOS Y CONDICIONES FINANCIERAS				
Prestatario: República Oriental del Uruguay			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor: Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)			Periodo de gracia:	4 años
Fuente	Monto (millones de US\$)		Periodo de desembolso:	4 años
BID (CO)	80	80%	Tasa de interés:	Ajustable/Libor
Local	20	20%	Inspección y vigilancia:	*
Otro/Cofinanciamiento	0	0%	Comisión de crédito:	*
Total	100	100%	Moneda:	Dólares Estadounidenses de la Facilidad Unimonetaria

Fuente BID (2008)

Tabla 5. Desglose de gastos del PMU Fase I

CATEGORÍA DE INVERSIÓN	Fuente de financiamiento (miles de US\$)			
	BID	IMM	Total	%
1 Ingeniería y administración	1.190	2.810	4.000	4,0%
1.1 Tecnología y equipamiento informático	0	200	200	0,2%
1.2 Campaña de sensibilización y difusión	0	500	500	0,5%
1.3 Consultas y encuestas permanentes	615	0	615	0,6%
1.4 Monitoreo Plan de Gestión Ambiental y Social	400	0	400	0,4%
1.5 Estudios y diseños futuros corredores y terminales	0	610	610	0,6%
1.6 Unidad Ejecutiva del Programa	0	1.500	1.500	1,5%
1.7 Auditoría financiera	175		175	0,2%
2 Inversiones para la mejora del transporte público	78.810	7.190	86.000	86,0%
2.1 Corredor exclusivo Agraciada - Garzón (tramos Agraciada)	7.670	0	7.670	7,7%
2.2 Corredor exclusivo Agraciada - Garzón (tramo Garzón)	22.348	0	22.348	22,3%
2.3 Corredor exclusivo General Flores	11.078	0	11.078	11,1%
2.4 Corredores alternativos pintados	1.493	307	1.800	1,8%
2.5 Sincronización semafórica	1.000	0	1.000	1,0%
2.6 Vías complementarias	13.701	6.883	20.584	20,6%
2.7 Terrenos	5.000	0	5.000	5,0%
2.8 Terminales e intercambiadores	16.520	0	16.520	16,5%
3 Imprevistos y escalamiento de costos		10.000	10.000	10,0%
TOTAL	80.000	20.000	100.000	100%

Fuente: BID (2008).

En conjunto con lo anterior se realiza un análisis financiero para determinar la capacidad real de la IM de afrontar dicho préstamo, ante lo cual se llega a la conclusión de que el mismo no supone ningún problema para las arcas departamentales.

Pese a lo auspicioso del préstamo que se puede vislumbrar del documento del BID, se puede observar a simple vista que el porcentaje que debe aportar éste para diseñar y ejecutar el PMU (80% del total) demuestran una cierta situación de dependencia del financiamiento externo por parte de la IM.

Esto se vislumbra de manera más clara ante los acontecimientos actuales, en los que debido a la falta de apoyo para lograr la aprobación de un segundo préstamo para iniciar la Fase II, las obras se ven parcialmente paralizadas, debiendo directamente no realizar las obras o desarrollar solo una parte planeada de las mismas, como el caso del Centro de Gestión de Movilidad antes mencionado.

6.2.3- Capacidad técnica y tecnológica

La tercera dimensión a revisar refiere a la tecnología necesaria para aplicar la política, en conjunto con la capacidad y forma en que se hace.

Los elementos tecnológicos “innovadores” aplicados para esta política radicaron entre otros elementos a la tecnología GPS, la tarjeta electrónica (boleto electrónico) y una Cámara Compensadora de Viajes para una primera etapa del plan, mientras que en una segunda etapa se constató la aplicación de tecnología tendiente a la racionalización de líneas, semaforización y demás elementos tendientes al control y monitoreo del tránsito (Centro de Gestión de Movilidad).

Estas dos etapas tienen una suerte dispar, ya que mientras en la primera se puede constatar a través de los entrevistados que existe una implementación exitosa que además logro desarrollar ciertas innovaciones o al menos una adaptación más que exitosa⁴⁴, la segunda etapa carece de una consolidación, existiendo hasta el momento de escribir este trabajo problemas que se esperan resolver a la brevedad.

Estas dos etapas de ejecución parecen relacionarse con las dos mencionadas anteriormente en los *recursos humanos*, ya que en la primera etapa la *capacidad técnica* aunque limitada pareciera poder desarrollarse sin problemas por contar con *recursos humanos* adecuados para comenzar con las tareas.

⁴⁴ Dentro de estas innovaciones o adaptaciones, se debe señalar claramente un elemento fundamental clarificado por un entrevistado experto en el área de transporte al referirse a la aplicación Como Ir desarrollada por la IM.

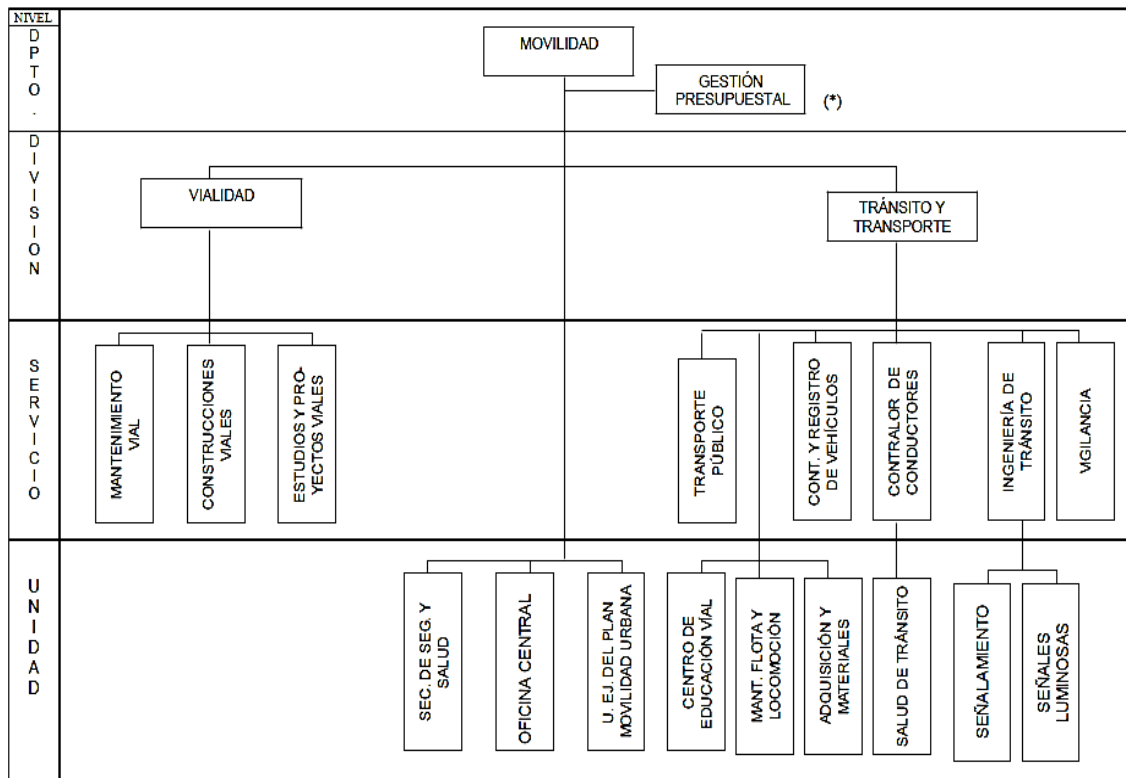
Mientras tanto en la siguiente etapa donde se necesitaba de otro tipo de *capacidad técnica* para implementar las nuevas tecnologías, se registraron varios problemas. Esto llevó a replantear la situación y generar nuevas capacidades para afrontar tales situaciones, como la reciente licitación del Centro de Gestión de Movilidad con la que se espera poder controlar todos los elementos tendientes al monitoreo del tránsito para mejorar el sistema de transporte.

6.2.4- Capacidad organizativa

Finalmente la última dimensión a analizar de la *Capacidad técnico-administrativa*, es la *capacidad organizativa* referida al estudio de la distribución de funciones y la correspondiente creación de una estructura adecuada para estas.

La implementación de PMU, requirió por parte de la IM la creación de una nueva estructura organizativa, estableciendo nuevas dependencias y una distribución de funciones acorde estas, que persiste hasta el día de hoy que se puede ver en el siguiente organigrama.

Tabla 6. Organigrama del Departamento de Movilidad



Fuente: IM.

Uno de los requerimientos por parte del BID para la entrega del préstamo, fue la creación de una Unidad Ejecutiva especial dentro de la IM orientada exclusivamente a

la ejecución del PMU, quien sería la que recibiera el dinero y lo utilizaría para dicho fin. Con tal requerimiento fue creada la Unidad Ejecutiva del Plan de Movilidad Urbana en el año 2006 y puesta en funcionamiento en el año 2007. Si bien en principio esta Unidad dependía de la División Tránsito y Transporte, a partir de la creación del Departamento de Movilidad en el año 2010 pasa a tener independencia, dependiendo exclusivamente del director del Departamento de Movilidad.

A partir de lo antes dicho se puede entender que el PMU requirió la creación de una estructura especial para su diseño y ejecución, dado que no solo se creó la Unidad Ejecutiva, sino también el Departamento de Movilidad, con el consiguiente traspaso de funciones del Departamento de Acondicionamiento Urbano⁴⁵. Esto implicó también el traspaso de dos dependencias (Tránsito y Transporte y Vialidad) y sus correspondientes funcionarios, al punto en que como expresa uno de los entrevistados (IM) la mitad de los funcionarios de Acondicionamiento Urbano pasó a Movilidad, y a su vez la mitad de los funcionarios de las divisiones Tránsito y Transporte y Vialidad (que componen íntegramente el Departamento de Movilidad) pasaron a la Unidad Ejecutiva.

Si bien en principio la Unidad Ejecutiva solo se concibió como una estructura tendiente a diseñar y ejecutar el PMU, dichas funciones rápidamente pasaron a englobar otras, transformándose la Unidad Ejecutiva en la estructura madre encargada de diseñar, ejecutar y controlar, lo que implicó una superposición de funciones con el resto de las divisiones de Movilidad⁴⁶.

Esta superposición de funciones, en conjunto con el diseño de una estructura en la cual la Unidad Ejecutiva no tiene conexión directa con ninguna de las dos divisiones⁴⁷, hace que en los hechos estas últimas perdieran parte de su protagonismo.

Sobre el último punto se pueden encontrar opiniones encontradas sobre la vialidad de esta estructura entre los entrevistados. Algunos entienden que para la mejor ejecución del plan era necesario el fortalecimiento de la Unidad Ejecutiva, lo que implicaba su independencia. Otros por el contrario respaldan que tal fortalecimiento solo debía aplicarse en las primeras etapas mientras se desarrollaban las capacidades necesarias (apuntándose aquí a la idea de faro antes mencionada), por lo que una vez consolidadas dichas capacidades, la Unidad Ejecutiva debe interrelacionarse.

⁴⁵ Originalmente la Unidad Ejecutiva se creó dentro de este departamento.

⁴⁶ Por superposición de funciones ver el Artículo R.19.42 del Digesto Municipal Volumen II, Libro I.

⁴⁷ La Unidad Ejecutiva del Plan de Movilidad Urbana al igual que el resto de las unidades ejecutivas, dependen directamente del Intendente quien puede delegar dicha dependencia como es el caso, ya que el encargado directo en este caso es el director del Departamento de Movilidad.

Esta última visión sobre un giro en el papel que debe jugar la Unida Ejecutiva dentro del PMU pone en entredicho parte de la estructura creada, si bien se puede entender que buena parte de la estructura está arraigada, falta que se consolide el papel que cada una debe jugar de ahora en más dentro de la misma.

6.3- *Capacidad política*

6.3.1- *Inclusión*

La primera dimensión a mencionar dentro de la *capacidad política* es la *inclusión*, que atiende a cuales actores se entienden son legítimos para negociar.

Al momento de hablar de la *inclusión*, si bien se deben estudiar las posiciones que toman cada uno de los actores involucrados, lo que se debe resaltar es la perspectiva del protagonista, es decir la IM, que hasta cierto punto regula la actitud de los demás.

Cuando se analiza a la IM, los actores reconocidos son variados resaltándose que “uno trata de tomar a los actores con el mismo nivel de importancia, para nosotros las empresas tiene su importancia, los trabajadores y los usuarios la suya” (fragmento de entrevista a actor calificado de la IM). La gama de actores no se detiene en estos tres (operadores, UNOT y usuarios), sino que se expande a otros como organismos públicos (MEF, MTOP, ISJ, IC y JD) y al BID, con lo que se entiende que se mantiene contacto, en mayor o menor medida con todos los actores involucrados en la política.

Sin embargo el grado de inclusión de los actores parece cambiar cuando se pasa a la perspectiva del resto de los involucrados. Todos los actores entrevistados (JD, CUTCSA y BID) entienden que resulta importante relacionarse con el resto de manera fluida, existiendo instancias tanto formales como informales para desarrollar tales relacionamientos. Pese a esto algunos específicamente (CUTCSA y la JD) entienden que dado su peso deberían de ser tenidos más en cuenta. CUTCSA esgrime que dado su trayectoria dentro del sistema de transporte, se le debería consultar más sobre el accionar del mismo para que pueda aportar su experiencia. La JD, tanto desde el oficialismo como la oposición entienden que la IM los relega a un plano más pasivo de acción, lo cual representa un error para ellos dado la capacidad que tiene la propia junta para aportar al sistema.

El grado de legitimidad que obtienen muchas veces los actores no se mantiene estable a lo largo de las política, dado que en las primeras etapas los actores hacen notar que se les consultó, pero a partir del proceso de implementación dicha participación se

vio reducida, lo cual en muchos casos es utilizado como respuesta a las falencias vistas en el STM en ciertas áreas. Sobre esto uno de los entrevistados (actor calificado de CUTCSA) expone “yo creo que en el caso del Corredor Garzón es claro, ha habido posiciones poco inteligentes por no haber consultado, no te digo que sería mejor o peor si sería distinto lo que pusieron y creo íntimamente que hubiéramos mejorado muchísimo si se nos hubiera consultado, no solo CUTCSA, las empresas de transporte en general” (fragmento de entrevista).

Como último punto a resaltar, se debe destacar dentro del peso que tiene cada actor dos elementos: en primera instancia el poder que asignan todos los actores consultados a la UNOTT como un actor fundamental en los procesos de negociación y en segunda instancia la falta de visibilidad y por tanto de importancia de los usuarios, que hace que se vean a los mismos de manera dispersa.

6.3.2- *Lucha de poder*

Tal vez una de las dimensiones que más interés puede revestir dado sus características es la *lucha de poder*, porque resulta un obstáculo sumamente serio para el correcto desarrollo del resto de las dimensiones.

El grado de conflicto que se puede ver tanto dentro de la IM, como de ésta actuando con el resto de los actores es variado, analizándose esto en forma separada para comprender mejor estos problemas.

6.3.2.1- *La organización interna*

Comenzando por la organización interna de la IM, se pueden vislumbrar ciertos resquemores que pueden afectar a la propia institución si no se resuelven en forma correcta. Se dilucida de lo expresado cuando se desarrolló la *capacidad organizativa*, que a partir de la superposición de funciones entre dos dependencias (Tránsito y Transporte y Unidad Ejecutiva), se produce un intento de primacía de una sobre otra.

Al crearse la Unidad Ejecutiva como un ente centralizador, no solo del diseño y recursos necesarios para la ejecución del PMU sino también del sistema de transporte público en general, se generan entredichos o falta de entendimiento con la estructura organizativa previa. Estos “entredichos” si bien son muy desestimados en principio, se reconocen al final como posible fuente de conflicto. Sobre esto un de los entrevistados (IM) afirma “la Unidad Ejecutiva comienza tener un rol más importante del que el BID le asignó y ahí si se empieza a pensar en la Unidad para que genere capacidad para

seguir trabajando. Tal vez ahí la División Tránsito y Transporte pasa a ser más tránsito y se concentra todo lo que tiene que ver en transporte en la Unidad Ejecutiva y eso genera algunos entredichos y resquemores con la dirección Tránsito que también tiene un cargo político y que el director nunca entendió bien la función de la Unidad Ejecutiva. No se llegó a los términos de que se negara ayuda del personal pero si hubo algunos planteos” (fragmento de entrevista). Con esto se entiende que si bien la falta de entendimiento sobre los roles que se ocupan dentro del Departamento de Movilidad no afectan su desempeño, no son por lo menos la situación más deseable.

El espíritu final de generar cambios en la estructura, para concebir un cierto pie de igualdad entre las divisiones Tránsito y Transporte y Vialidad y la Unidad Ejecutiva, demuestran un inconformismo con las relaciones de poder previas⁴⁸ y si bien no es posible establecer que estas discrepancias internas llegaran al punto de poner al PMU inoperativo, al menos desestabilizan parte de la estructura organizativa original.

6.3.2.2- *Los conflictos externos*

Cuando se analizan los problemas externos a la IM, se pueden encontrar varios conflictos y de muy diferente características, entre los actores de la política y la IM.

De los organismos públicos (MEF, MTOP, ISJ e IC) no es posible hablar de conflictos que entorpezcan a la política, dado que ya sea por “indiferencia” (MEF y MTOP) o falta de capacidad (ISJ e IC) estos no tienen injerencia, considerando al PMU pese a apoyos concretos (subsidios) de otros organismos estatales, como una política exclusiva de la IM.

A pesar de esto se debe separar el caso de la JD del resto de los organismos públicos. Si bien como se describió anteriormente a la JD se le asigna un rol más pasivo que activo dentro del PMU, siendo un cuerpo dedicado a aprobar el marco regulatorio legal, al necesitarse de su venia en los presupuestos quinquenales pero sobre todo en cuestiones de endeudamiento, hace que se transforme en un actor con poder de veto.

El poder de veto se configura en el hecho de que al tratarse de un préstamo que supera el periodo de gobierno de la administración que lo solicita, hace necesario una mayoría especial para su aprobación, lo cual dado la composición política de la JD implica que la IM gobernada por el Frente Amplio deba buscar apoyo por fuera de su

⁴⁸ Sobre este punto basta ver la opinión de un actor calificado de la IM quien expresa “es un error grosero que la unidad ejecutiva sea la única encargada [del PMU] y no tenga relación con las otras unidades” (fragmento de entrevista).

agrupación. Esto determina negociar con otros partidos, con lo que se comienza a primar, por lo menos de manera más clara, la lógica política partidaria.

Esta necesidad de buscar apoyo en ediles opositores tuvo resultados disimiles, configurándose dos etapas al igual que en las *capacidades técnico-administrativas*. Una primera etapa se encuentra unida al préstamo de la Fase I que se desarrolló en forma exitosa, dado que la IM logró tener el suficiente poder de convencimiento para recoger los apoyos necesarios. Sin embargo tal apoyo no se pudo trasladar para la aprobación de la Fase II, que trajo como consecuencias que al día de hoy la misma se encuentre paralizada, que implica un retraso considerable dentro de la planificación realizada.

Las razones para tal veto resultan disímiles según el punto de vista que se maneje, porque de las opiniones vertidas desde el oficialismo (edil del FA) se entiende que existió un componente político partidario más que un análisis de la continuidad de una política institucional al momento de tomar decisiones; mientras que desde la oposición (edil del PN) se señala que las razones esgrimidas para su rechazo no son un simple cálculo electoral sino por el contrario una disconformidad con el desarrollo del PMU, el cual necesita de una reformulación.

Otros factores de tensión son los relacionados con el BID. Si bien desde la IM se señala que el relacionamiento con el BID fue y es bueno, se admiten ciertas visiones diferentes sobre la manera de ejecutar el PMU.

Cuando se toman las opiniones de un entrevistado calificado de la IM se señala que “las peleas con el BID no fueron del diseño del proyecto, si sobre quiénes son los beneficiarios... planteó que en un inicio estaba de acuerdo con el proyecto pero que se hiciera una licitación internacional...venían con el proyecto TransMilenio en la cabeza donde el centro de cómputos es privado, no es de la Intendencia, la primer gran batalla que gana la Intendencia que a su vez tiene que convencer a las empresas de acá y a los sindicatos de lo que está proponiendo el BID no es lo mejor para nosotros... La segunda pelea fue el modelo, ya que ellos querían BRT puro” (fragmento de entrevista). Otros problemas señalados también refieren al uso de los fondos en infraestructura que desde el BID se entendía que no debía realizarse “como saneamiento que se llevó un porcentaje importante del dinero y que fue unos de los temas del BID de que para el

segundo préstamo cuando lo estábamos generando nos dijo no va un peso más para saneamiento⁴⁹” (fragmento de entrevista a actor calificado de la IM).

Desde otros entrevistados de la IM si bien el perfil del conflicto se relativiza más, si se señala falta de comprensión de cómo trabajar con el BID por parte de la IM debido principalmente a la falta de experiencia, que llevó entre otros problemas a elegir para el diseño del proyecto ejecutivo a una consultoría la cual no logró desarrollar el proyecto deseado.

El otro actor con el que se señala una cierta tensión por parte de ambas partes son las empresas de transporte colectivo. Dentro de este conflicto lo que se puede apreciar como fuente de tensión son los roles que se asignan a sí mismos los actores, que parecen no adecuarse a los roles que les asigna el resto. Así mientras que la IM reconoce en las empresas de transporte actores legítimos del STM, les asigna un rol más pasivo dentro del mismo y entiende que su injerencia debe ser más limitada, debiendo primar el papel de regulador que la propia IM tiene.

Por otra parte desde las empresas de transporte (CUTCSA) se entiende que si bien el regulador es la IM, dado sobre todo la experiencia acumulada dentro del sistema de transporte público es necesario que la injerencia de acción o al menos las consulta, sean mayores para las empresas.

Cabe resaltar que desde la IM se señalan como problemáticas al momento de negociar con las empresas, que los intereses no son los mismos cuando se tratan de empresas o cooperativas, si bien en ciertos puntos se pliegan. Estas problemáticas se magnifican cuando se trata de diferentes medios de transporte, señalado un actor calificado de la IM “hace nueve meses que estoy peleando para el tipo que venga en ferrocarril y se baje en terminal Colón y con el mismo boleto se suba a un ómnibus no lo logras porque esas dos personas (ferrocarril y transporte carretero) no se hablan” (fragmento de entrevista)

Finalmente lo que cabe resaltar es el señalamiento por parte de la IM de una relación desgastada, la cual se intenta recomponer. Esto es refrendado por ciertos actores (JD oposición y CUTCSA) quienes señalan que con el cambio de dirección dentro del Departamento de Movilidad (de Gerardo Urse a Néstor Campal) dicho relacionamiento se recompuso, aunque no queda clara hasta qué punto.

⁴⁹ Sobre este punto cuando se lee la propuesta de préstamo para el Programa de Transporte Urbano de Montevideo (UR-L1025) escrita por el BID (2008), no se puede encontrar menciones en la infraestructura a construir de obras de saneamiento.

6.3.3- Negociación

La *negociación* representa en primera instancia las formas de acuerdo que existen entre los diferentes actores y en segundo término como éstas afectan a la política.

Las formas de negociación desarrolladas por los actores, tienen tanto un carácter bilateral como multilateral.

Se puede mencionar como formas bilaterales las reuniones particulares que mantiene la IM con la JD, las empresas de transporte, el BID, la UNOTT, vecinos, etc. A su vez el resto de los actores mantienen contactos entre sí sin involucrar a la IM, como puede ser la JD con CUTCSA sobre pedidos de información o la JD con el MTOP también para informarse.

Las negociaciones multilaterales también se encuentran presentes aunque menos desarrolladas, destacando principalmente formas tripartitas⁵⁰, como las generadas por las empresas de transporte, IM y UNOTT.

Sobre las incidencias que dichas negociaciones tienen, los resultados pueden ser tan variados como las formas de negociación. Así en muchos casos estas son en realidad pedidos de informe⁵¹ o instancias consultivas en las que más que tomar resoluciones que afectan al STM, solo se informa sobre avances del mismo. Sin embargo se constatan instancias que si redundan en un cambio en la política, donde se ven dos formas de aceptación: consensuadas y contrarias a la postura inicial de la IM.

Sobre las primeras, suelen ser resoluciones que involucran más de dos actores y en las cuales se llega a una postura media entre los intereses de los involucrados o por lo menos prima el punto de vista de la mayoría. En esta tónica se puede destacar la implementación de los primeros equipos para operar las tarjetas inteligentes y el sistema GPS, que redundaron en la creación de un documento⁵² en el que se explicita la homologación de dicha tecnología⁵³.

⁵⁰ En esta forma se debe destacar la creación de la Comisión Consultiva de Seguimiento para la Reestructura del Transporte Colectivo Urbano de Montevideo, creada por resolución N°3608/08 aprobada el 18/8/2008 y conformada por representantes de las cinco empresas de transporte colectivo, la IM y delegados de la UNOTT.

⁵¹ Sobre este último se pueden ver varios ejemplos por parte de la JD, representada por la Comisión de Movilidad Urbana que llama a sala al director del Departamento de Movilidad de la IM y demás asesores.

⁵² Ver resolución N°145/07 aprobada el 12/1/2007.

⁵³ La implementación de la tecnología representó una fuente de tensión como se dilucida de uno de los entrevistados calificados de la IM quien afirma “yo te diría que el sindicato fue el impulsor y el brazo derecho de la Intendencia para llevar a delante la implementación de la tecnología. Las empresas estaban reacias al principio y fue el sindicato quienes impulsaron la introducción de la tecnología” (fragmento de entrevista).

Sobre la posición contraria a la IM, se destacan cambios en la política que ésta entendía no eran pertinentes pero ante la presión de otros actores debió de realizar, destacándose la inclusión de giros a la izquierda en el Corredor Garzón los cuales fueron implementados ante el miedo de que se dividiera a Colón en dos partes, explicando la IM que dicho cambio resultó en un menoscabo de la eficiencia del propio corredor.

Como punto final cabe resaltar las negociaciones en las cuales no se introducen cambios en la política por la primacía de la postura de la IM. Ejemplo de esto es el caso del centro de cómputo de datos el cual la IM presionó para que se encontrara bajo su órbita y no regulado por una empresa privada como se propuso en un primer momento. Este tipo de negociaciones si bien no representan injerencia en la política porque se mantiene la postura de la IM, siguen representado instancias de dialogo en las que o bien la Intendencia logra convencer a los otros actores o bien impone su rol de regulador.

6.3.4- *Formalización*

Finalmente la última dimensión a analizar es la *formalización* que analiza el grado de obligación que generan los arreglos.

Si bien no es posible contabilizar el número de instancias formales e informales, si se puede afirmar que a partir de los pocos documentos enumerados y las apreciaciones de los entrevistados, que existe una cierta paridad entre los mismos.

Del grado de formalización, se puede si destacar que dentro de los arreglos informales alcanzados, destacan más los pactos que los acuerdos, siempre tendiendo dentro de la informalidad a generar ciertas garantías para todos los involucrados.

Por el contrario en los arreglos formales priman más los ubicados entre las categorías pactos y contratos, formando una tipo que se puede catalogar como semiformal, donde si bien se generan espacios de negociación pautados con reglas claras, los castigos para los incumplimientos de dichas reglas o no se cumplen o son muy leves. Ejemplo de esto son los casos de los pedidos de informe de la JD o las resoluciones para crear comisiones consultivas.

Pese a los ejemplos antes mencionados aún se pueden encontrar arreglos en forma de contratos, como el suscrito entre la IM y el BID con relación a las condiciones del préstamo o los distintos convenios suscritos por la IM con otros organismos públicos

(MEF, MTOP y CND) y las compañías de transporte para la subvención de las tarifas en transporte.

Tabla 7. Resumen general del análisis

Tipo de capacidad	Dimensión	Descripción de la dimensión
Capacidad técnico-administrativa	Recursos humanos	Se ven dos etapas: en la primera se carece del personal adecuado para ciertas áreas, por lo que se busca generar capacidad; en una segunda etapa se subsanan las primeras falencias, aunque subsisten problemas
	Capacidad financiera	Primariamente se observa que no existen problemas financieros, sin embargo al vislumbrar las dificultades para sufragar la Fase II del PMU se perciben falencias, poniéndose en relieve la dependencia hacia el BID.
	Capacidad técnica y tecnológica	Ésta se ve afectada por los <i>recursos humanos</i> , ya que se desarrolla de manera exitosa en las áreas en las que se cuenta con el personal adecuado, teniendo falencias en el resto.
	Capacidad organizativa	Se aprecia la creación de una estructura acorde y estable para la ejecución del PMU, aunque los roles que deben cumplir cada parte no están del todo claros para los propios actores dentro de la IM.
Capacidad política	Inclusión	Se reconocen a todos los actores como legítimos, aunque el grado de incidencia de cada uno es muy variable.
	Lucha de poder	Se registran varias fuentes de conflictos, con distintos grados de injerencia en la política que afectan a otras dimensiones en forma negativa, en especial a la <i>capacidad financiera</i> . Se debe destacar que los problemas externos resultan en una mayor fuente de conflicto que los internos.
	Negociación	Se generan espacios de negociación tanto bilaterales como multilaterales, primando más los últimos. La incidencia de dichos espacios es variada tanto por su éxito como fracaso, contabilizándose desde cambios menores hasta replanteamientos de como ejecutar el proyecto en sí.
	Formalización	Se vislumbran espacios tanto formales como informales, no existiendo primacía de uno sobre otro, tendiendo a llegar un punto medio en que los acuerdos formales poseen espacios informales y viceversa.

Fuente: elaboración propia

7- Conclusiones: los problemas de un actor excedido en sus capacidades.

El STM representa una política de suma importancia, si se tiene en cuenta que el asegurar la movilidad de la población, más allá de ser visto como un derecho de la ciudadanía, representa una necesidad para el correcto funcionamiento de una ciudad y aún más si ésta conforma un área metropolitana. Sin embargo las políticas de transporte ensayadas en Montevideo han tenido problemas en su desarrollo, siendo mayoritariamente planteadas para solucionar problemas a corto plazo y, en los casos de planes directores enfocados a generar grandes reestructuras, las mismas no pudieron completarse. Ante estos problemas resulta útil aplicar un análisis basado en las *capacidades estatales*, donde se pueda observar cómo se desempeña la IM implementando esta nueva política de transporte, clarificando qué dificultades o virtudes posee ésta para desarrollarla.

La política pública aquí analizada remite desde su comienzo a una complejidad que es su dualidad. Dicha dualidad se plantea en que se esboza al STM como una política metropolitana, pero en los hechos este carácter no existe⁵⁴ o al menos no ha tenido serias dificultades para configurarse como tal, pasando a ser más bien una política departamental. Si bien este dato no parece revestir mucha importancia, por lo menos si se toma en cuenta que el objetivo del trabajo es observar la *capacidad estatal* de la IM, el hecho precisamente de que sea ésta la encargada principal de llevar dicha política a cabo, cuando el STM en sí involucra a una población que excede los límites departamentales, da muestras de los desafíos que la IM debe encarar y que en una u otra forma repercuten de manera negativa sobre la *capacidad estatal* de ésta.

El estudio desde las *capacidades estatales* no es tan sencillo como afirmar que la IM carece o tiene suficiente *capacidad estatal*, dado que éste es un concepto más complejo. Esto implica preguntarse no tanto si se tiene la *capacidad estatal* para implementar una política, como qué tipo de capacidad es la que se posee y si ésta se mantiene estable a lo largo del proceso.

Este tipo de preguntas arrojan resultados interesantes cuando se aplican al STM, ya que se percibe en primera instancia que cada sub tipo de capacidad se comporta en

⁵⁴ La ausencia del carácter metropolitano no se adjudica a los beneficiarios, que claramente exceden a los habitantes de Montevideo, sino que se basa en quien debe implementar la política, siendo el único encargado la IM.

forma diferente al otro y en segunda instancia que esta conducta se invierte a lo largo del proceso de implementación.

De esta manera se observa que la *capacidad estatal* se comporta en forma desigual, de acuerdo a lo que se percibe como dos momentos diferentes del STM. Un primer momento que va desde el 2008 hasta el 2011, representa la primera etapa de implementación donde se concentran los cambios en tecnología, tarifas, etc, cambios que podrían ser definidos como “ligeros” y los cuales la IM no tuvo mayores problemas para resolver. En este punto se presenta una alta *capacidad política*, donde la IM encuentra apoyo y consenso de la mayoría de los actores para actuar; mientras la *capacidad técnico-administrativa*, parece acompañar a la *capacidad política* dado que se contaba con los recursos (personal, ingreso, etc) para implementar la política con éxito. No obstante, en cuanto las tareas se “complejizan” al final del periodo con el comienzo de otro tipo de tareas (Corredor Garzón, sincronización de semáforos), se muestran grandes falencias.

Cuando las falencias demostradas entre el final del primer periodo y el comienzo del segundo (que va del 2011 en adelante) se intentan subsanar, dicha meta se cumple con relativo éxito logrando al menos una cierta estabilidad dentro de esta capacidad; pero por el contrario la *capacidad política* se pone en entredicho, perdiendo la IM el apoyo necesario que se traduce en los problemas que se vislumbran hasta hoy como la paralización parcial de las obras.

Cuando se profundiza en las razones de tales cambios, las respuestas se pueden encontrar en cómo se comporta cada dimensión dentro de cada sub tipo de capacidad. Al ser la *capacidad estatal* un concepto dinámico, resulta necesario evaluar cómo se comporta cada uno de sus componentes, dado que un cambio en uno, por lo general significa cambios en el resto. De esta manera a partir de los problemas en la dimensión *lucha de poder*, se desnudan las falencias en la *capacidad financiera*, dado que ante la falta de “poder de convencimiento” de la IM sobre los ediles opositores en la JD no fue posible aprobar el segundo préstamo, lo que a su vez demuestra la necesidad de la IM de financiamiento externo para continuar con el proyecto.

Otras dimensiones por el contrario no demuestran tanta incidencia como la *inclusión*, *negociación* y *formalización* que no afectan en mayor medida a la política pública. Sin desmedro de lo anterior, tomando como caso los fracasos en las negociaciones llevadas a cabo por la IM con partidos políticos (opositores) para recoger la aprobación del segundo préstamo del BID, ponen en duda si las falencias fueron un resultado propio

de cualquier proceso de negociación o si por el contrario obedecen a la falta de idoneidad de la construcción de los espacios de negociación actuales.

Este último planteamiento sobre si los espacios de negociación son los adecuados o la forma como fueron tramitados, son un elemento que bien podría reproducirse al resto de las dimensiones, porque si bien se creó una estructura para implementar el STM y con esto un sistema BRT, lo cierto es que dicha estructura fracasó o no pudo implementarse en la forma planeada, debiéndose rever parte de ella.

El hecho de que los problemas surjan no tanto en la primera fase del plan, sino en la implementación propiamente dicha del sistema BRT hacen pensar que las dificultades se encuentran asociadas al mismo. Si bien no es objetivo de este trabajo encontrar explicaciones sobre las causantes de una baja *capacidad estatal*, lo cierto es que sí es posible realizar algunas conjeturas, entre las que se pueden destacar dos.

La primera y más obvia es que la implementación de un sistema BRT implica una capacidad técnica, la cual pese a todos los programas de fortalecimiento llevados a cabo la IM, no logró alcanzar al menos en áreas claves (semaforización, gestión de datos), lo que a su vez devino en falta de apoyo del resto de los actores por entender que el proyecto en la forma en que se estaba desarrollando estaba destinado al fracaso.

La segunda conjetura, es acerca de las diferentes visiones sobre lo que un BRT debería ser. Este problema implica que cada uno de los actores esperaba algo diferente sobre lo que este sistema debía generar y cómo debía desarrollarse. De esta manera se puede apreciar la visión de la IM que al hablar del sistema BRT siempre usó los adjetivos “ligero” o “no puro”, mientras en los documentos del BID tal apelativo no se encuentra. Esta diferencia parece relacionarse más bien al énfasis que se espera de tal servicio, porque mientras la IM si bien implementa al STM como una política de transporte, en los hechos también prioriza su importancia como política social y de género⁵⁵, mientras el BID pese a reconocer su importancia social, destaca al STM principalmente como una política de transporte, mejor reflejado en los indicadores utilizados para medir los cambios que ésta produce. Las diferentes visiones también se encuentran entre las empresas de transporte, dado que las discusiones sobre el tipo de ómnibus a utilizar (plataforma alta o baja) y las formas de pago del servicio (kilómetro o pasajero) entre otros elementos, dan cuenta de diferentes expectativas que al final reflejaron una falta de apoyo al proyecto durante la segunda etapa de implementación.

⁵⁵ Para esto basta ver el informe realizado por Diego Hernández en el año 2012 para el PNUD.

En definitiva esta discusión sobre lo que debía ser un BRT y por tanto el STM, es una discusión que hasta el día de hoy sigue sin saldarse, ya que si bien la infraestructura estrenada (Corredor Garzón) y a estrenarse (Corredor Gral Flores) no es puesta en duda, sí se debate la forma en que deben funcionar y qué nueva infraestructura debe ser construida para acompañar a las anteriores.

Estas dos explicaciones se encuentran muy relacionadas entre sí, ya que la primera explica de mejor manera los problemas dentro de la *capacidad técnico-administrativa*, mientras la segunda los de la *capacidad política*, siendo por tanto explicaciones complementarias. Sin embargo dado que este trabajo se plantea dentro de una disciplina particular, la Ciencia Política, es necesario subrayar en este proceso de implementación analizado, la importancia que la dimensión política, es decir la *capacidad política*, tiene durante todo el proceso.

En los hechos esta acentuación se marca por sí sola, ya que se puede apreciar como la causa fundamental para los problemas de la IM la falta de acuerdo entre los actores para seguir desarrollando el STM, por lo que las negociaciones infructuosas son el detonante para que se desnuden las falencias de la IM, falencias que en otras circunstancias pudieron ser disimuladas y solucionadas sin mayores inconvenientes.

Dentro del análisis se mencionó a la *lucha de poder* como una dimensión clave para comprender los problemas que debió afrontar la IM. A través de ésta es posible realizar un mapeo de cómo evolucionó el proceso de implementación, porque mientras la *capacidad política* se mantuvo alta, la implementación del STM no tuvo mayores problemas, falencias que en cambio aparecen en cuanto la *capacidad política* comienza a demostrar dificultades.

Como se subrayó al principio, la importancia del STM es crucial para el desarrollo social y económico de Montevideo y su área metropolitana, por lo que es necesario repensar el mismo para poder solucionar los problemas mencionados y lograr un nuevo consenso entre los actores involucrados para poder seguir desarrollando esta política. La situación actual de estancamiento en la que el proyecto se encuentra no es sostenible para una ciudad en constante crecimiento, necesitando con desesperación de un sistema de transporte público accesible y eficiente, sea cual sea la modalidad en la que se desarrolle.

8- Bibliografía

- Alonso, Guillermo (2007) “Elementos para el análisis de las capacidades estatales”, en Guillermo Alonso (ed) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Altezor, Carlos y Baldoira Carlos (2007) “Ubicación histórica. Evolución de la configuración territorial del Área Metropolitana” en Ramón Martínez Guarino (ed) *Libro blanco del área metropolitana*. Editorial Agenda Metropolitana, Montevideo.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006):“Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina” en Luciano Andrenacci (ed) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS-Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Aucoin, Peter y Bakvis, Herman (2005): “Public Service Reform and Policy Capacity: Recruiting and Retaining the Best and the Brightest” en Martin Painter y Jon Pierre (ed), *Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, Estados Unidos.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2008) *Propuesta de préstamo para el Programa de Transporte Urbano de Montevideo (UR-L1025)*. Disponible en: <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR-L1025>> (último acceso el 23/2/2015).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Información Institucional disponible en <www.bid.org>
- Caetano, Gerardo y Rilla, José (2004a) *Historia Contemporánea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI*. Editorial Fin del Siglo- CLAEH, Montevideo.
- Caetano, Gerardo, Rilla José (2004b) “Los Partidos Políticos Uruguayos en el Siglo XX”, en *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II: La Política*. Colección dirigida por Benjamín Nahum. Montevideo: Ediciones Banda Oriental – ICP, Montevideo.
- Coppedge, Michael (2001): “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina” en Camou, Antonio (ed), *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO México/UNAM/Plaza y Valdés, México D.F.
- Evans, Peter (1996): “El Estado como problema y como solución”, en *Revista Desarrollo Económico*. vol. 35, no. 140.
- Fundación Metropolitana (2003) “La regionalización. Una alternativa para el área metropolitana Buenos Aires”, en *Revista La Gran Ciudad*, N°2. Buenos Aires.
- González, Silvia y Natenzon, Claudia (1995) "Área Metropolitana de Buenos Aires. Definición y Definiciones" en *Documento de trabajo 4/95 – Programa de Investigación en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA)*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Grindle, Merilee (1997): “The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions”, en Merilee Grindle (ed), *Getting Good Government*.

Capacity building in the public sectors of developing countries. Harvard Studies for International Development.

Hernández, Diego (2012a) *El transporte público y los desafíos del bienestar. Movilidad y accesibilidad en sectores populares de la ciudad de Montevideo* (informe final de tesis). Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctorado en Arquitectura y estudios Urbanos.

- Hernández, Diego (2012b) *Políticas de tiempo, movilidad y transporte público: rasgos básicos, equidad social y de género*. PNUD Uruguay, Montevideo.

-Hildebrand, Mary y Grindle, Merilee. (1997): “Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?”, en Merilee Grindle (ed.) *Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard University Press, Boston.

-Huerta, Angelica Rosé (2008): “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” en revista *Cultura y Política* n° 30. México.

-Instituto Nacional de Estadísticas (2006) *Encuesta Nacional de Hogares Ampliados 2006. Metodología*. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/metodologias/ech/metodologia%20enha%202006.pdf>> (último acceso 20/12/2014).

-Intendencia de Montevideo (2010) *Plan de Movilidad, hacia un sistema de movilidad accesible, democrático y eficiente. 2010-2020*. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/file/5652/download?token=W8CsBV2yUPTk4Kw0s7bcDJqn44kbS_S7ipCdwJVXs8c> (último acceso 10/12/2014).

-Isuani, Aldo (1979): *The state and social security policies toward labours*. Tesis de doctorado. Universidad de Pittsburgh.

-Isuani, Fernando (2010): *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)* (informe final de tesis). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Argentina), programa de Doctorado en Ciencias Sociales.

-Lattuda, Mario y Nogueira, María Elena (2011): “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea” en revista *Estudios Rurales* vol. 1 no. 1. Centro de Estudios de la Argentina Rural- Universidad de Quilmes, Bernal.

-Martínez Nogueira, Roberto (2002a): *Bienes públicos regionales, gobernanza y construcción de capacidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. USA.

- Martínez Nogueira, Roberto (2002b): “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras” en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. N°24. Caracas.

-Milanesi, Alejandro, Tejera, Rafael, Zubriggen, Cristina (2007) “Vértice Institucional. Políticas, instituciones e intereses” en Ramón Martínez Guarino (ed) *Libro blanco del área metropolitana*. Editorial Agenda Metropolitana, Montevideo.

- Mizrahi, Yemile (2004): *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*. WBI Evaluation Studies, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C
- Narbondo, Pedro; Ramos, Conrado y Zubriggen, Cristina (2003): “Marco conceptual y diseño metodológico para el estudio de las capacidades estatales en la administración central y en las empresas públicas”. Ponencia Seminario *Globalización y Transformación estatal: un análisis comparativo: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, organizado por UDELAR, ORT, PNUD y BID, 18-20 de Diciembre 2003, Punta del Este.
- Nickson, Andrew (2002): “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público: el caso del New Public Management” en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 24. CLAD, Caracas.
- North, Douglas (1981): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Opsina, Sonia (2002): “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, en *VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*. CLAD, Lisboa. Disponible en: <http://www.geolatina.net/IDEAS/documentos/monit_herramienta.pdf> (último acceso 5/6/2014).
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (1991): *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Artículo inédito. Disponible en: <<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol / analisis%20de% 20la %20 capacidad%20institucional.pdf>> (último acceso 18/5/2014).
- Painter, Martin (2002): “Making Sense of Good Governance”, en *Public Administration and Policy*, vol. 11, no. 2, pp. 77–100.
- Painter, Martin y Pierre, Jon (2005a): “Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes” en Martin Painter y Jon Pierre (ed), *Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, Estados Unidos.
- Painter, Martin y Pierre, Jon (2005b): “Conclusions: Challenges to Policy Capacity” en Martin Painter y Jon Pierre (ed), *Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, Estados Unidos.
- Peters, Guy (1996): *The Policy Capacity of Government*. Canadian Centre for Management Development, Ottawa.
- Piccirillo, Juan Martín (2012) “Qué es un BRT, o la implementación del metrobús en la ciudad de Buenos Aires, Argentina” en revista *Boletín Fal*, N°312. CEPAL, Buenos Aires.
- Pienovi, Mario Luis (2009) *La biblia del transporte urbano. 155 años del transporte urbano de Montevideo* Tomo I y II. Ediciones Psicolibros, Montevideo.
- Polidano, Charles. (1999): *Measuring Public Sector Capacity*. Manchester: Institute for Development Policy and Management.

-Repetto, Fabian (2004): *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documento de trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

-Suárez, Francisco y Felcman, Isidoro (1975): *Tecnología y organización: un aporte para el análisis de las tecnologías administrativas*. Editorial El Coloquio, Buenos Aires.

- Suárez, Francisco e Isuani, Fernando. (1998):“Innovación en las organizaciones públicas. Una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas”, en *Revista de investigaciones del Instituto Nacional de Administración Pública “Nueva Época”*.

-Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frederic (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

-World Business Council for Sustainable Development Mobility (2001) *Movilidad 2001: perspectiva general*. Disponible en: <<http://www.wbcsd.org/Pages/EDocument/EDocumentDetails.aspx?ID=105>>(último acceso 8/01/2015).