

Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

Montevideo - Uruguay

Tesis de grado de la Licenciatura en Ciencia Política

Alejandro Milanesi

Tutora: Cristina Zurbriggen

2007

LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS POLÍTICAS
METROPOLITANAS: *El caso del transporte colectivo en el área
metropolitana de Montevideo 2005-2007.*

INDICE

1 – Introducción	3
2 – Justificación del tema: el análisis de las políticas públicas metropolitanas	4
3 – Marco teórico	5
3.1. – La teoría Neoinstitucionalista y sus corrientes	6
3.2. – Una perspectiva integradora: el institucionalismo centrado en los actores	8
3.3. – El modelo de redes: una nueva forma de entender la hechura de las políticas públicas	10
3.3.1. – Las redes como una forma de governance	12
3.3.2. – Las redes como un modelo de intermediación de intereses	12
4 – Objetivos y marco metodológico	16
5 – Gestión de políticas públicas: hacia un modelo más eficiente e inclusivo	18
6 – Los desafíos de la gestión metropolitana	20
6.1. – Las construcciones institucionales para la gobernabilidad metropolitana	21
7 – Transporte y áreas metropolitanas: una herramienta para el desarrollo	23
8 – El transporte colectivo en Montevideo y el área metropolitana.	26
8.1. – Definición espacial y poblacional de Montevideo y su área metropolitana	26
8.2. – Expansión demográfica y situación del TC en el área metropolitana	27
9 – El marco institucional del TC en Uruguay	30
10 – Las políticas metropolitanas de transporte	32
10.1. – Montevideo: reestructura del sistema	33
10.2. – Transporte colectivo en Canelones y San José: situación y políticas	35
11 – La dificultad para establecer políticas de TC en el área metropolitana de Montevideo	36
11.1. – El marco institucional: leyes antiguas y superposición de competencias	36
12 – Relaciones intergubernamentales en la gestión del TC metropolitano: redes y espacios de coordinación de políticas	38
12.1. – Espacios de coordinación en las políticas metropolitanas: el programa Agenda Metropolitana	42
13 – Las capacidades técnicas de los gobiernos departamentales: una limitación para la elaboración de políticas metropolitanas	43
14 – Conclusiones: la importancia de repensar las políticas metropolitanas en el Uruguay	45
15 – Bibliografía	48
16 – Anexos	53
17 – Notas	65

1 - INTRODUCCION

El departamento de Montevideo ha sufrido grandes cambios demográficos en las últimas décadas producto en buena medida de un contexto económico y social crítico que ha desplazado un importante número de habitantes de las zonas urbanas hacia las suburbanas de Montevideo y sus departamentos vecinos. Este corrimiento poblacional hacia la periferia de la ciudad ha ocasionado un crecimiento de las “ciudades dormitorio” cerca de la capital del país. Hoy en día, gran parte de los habitantes de localidades como: Las Piedras, Pando o Rincón de la Bolsa entre otras, realizan diariamente sus actividades económicas, educativas o acceden a servicios públicos en Montevideo pero residen en los departamentos vecinos. Si bien el crecimiento poblacional no es tan significativo en el país, en los últimos 40 años se registra un promedio de 8% de corrimiento y/o expansión de la urbanización del suelo a lo largo de los diferentes corredores metropolitanos que nacen en la capital (Martínez, 2001). Esta situación ha propiciado un cambio en las pautas de movilidad de buena parte de la población los cuales se trasladan continuamente desde Canelones y San José hacia la capital.

Para estos habitantes, muchos de ellos de bajos ingresos, el acceso al transporte en forma eficiente y económica se transforma en un bien fundamental ya que les permite mantener el acceso a los servicios públicos y la posibilidad de conseguir o mantener su empleo. El servicio de transporte se transforma en este sentido es una política que va más allá de la provisión de un servicio de carácter económico, sino que también se configura como un importante servicio social y de desarrollo de los habitantes de una determinada región.

Por esta razón, la expansión metropolitana presenta grandes desafíos para la gestión y coordinación intergubernamental de los servicios y las políticas públicas. Una de las principales características de las áreas metropolitanas es el desencuentro entre un espacio territorial cada vez más integrado y una estructura político-administrativa segmentada. Las autoridades que gobiernan los departamentos del área metropolitana se encuentran frente al reto de dotar al territorio de servicios eficientes y que reduzcan las desigualdades entre el centro y la periferia.

La problemática metropolitana, y en especial del transporte, ha sido abordada en diferentes ciudades de Latinoamérica y el mundo con soluciones y resultados dispares. En el caso del Uruguay, y específicamente en Montevideo y su área metropolitana, este proceso se encuentra en sus primeras etapas y con una política que debe “correr de atrás” a una realidad ya instalada. Tanto los departamentos que conforman el área metropolitana como el gobierno nacional desde la asunción de las nuevas autoridades en el 2005, han entendido la necesidad de darles un enfoque metropolitano a ciertas políticas, entre ellas el transporte colectivo de pasajeros.

En este trabajo intentamos por tanto, realizar un acercamiento teórico desde la Ciencia Política que permita realizar un análisis de la situación de las políticas públicas en el sector y permita asimismo, colaborar en la acumulación de conocimiento sobre el tema y sobre el mejoramiento de la gestión metropolitana.

2 - JUSTIFICACION DEL TEMA: El Análisis de las Políticas Públicas metropolitanas de transporte colectivo.

La necesidad de abordar la problemática metropolitana desde una mirada académica ha propiciado en los últimos años la aparición de estudios e investigaciones sobre la temática. Desde las Ciencias Sociales, estos estudios han estado orientados básicamente a los aspectos sociales que la aparición de grandes áreas metropolitanas (AM) supone: pobreza, segregación residencial, identidad colectiva del territorio, etc. Así, se han estudiado las políticas de vivienda y usos del suelo entre otras, con el objetivo de comprender mejor el proceso de consolidación metropolitano en el país. El fenómeno metropolitano es sin duda un caso muy particular de estudio ya que incluye diferentes realidades, desde la gran urbe hasta las zonas suburbanas y rurales. Cada una de ellas contiene características particulares y al mismo tiempo comparten una misma raíz en muchos de los problemas, lo cual hace imposible su estudio por separado. No obstante, los estudios sobre el AM en el Uruguay son todavía escasos en muchos temas y sectores de política, entre ellos, el transporte colectivo (TC).

Si bien la cuestión del TC es uno de los temas más abordados en los estudios metropolitanos de diferentes ciudades del mundo y AMs, en nuestro país no se constata todavía una acumulación significativa sobre el tema y su problemática.

El gran corrimiento poblacional desde Montevideo hacia la periferia del departamento así como también hacia Canelones y San José, ha generado un cambio en las pautas de movilidad de la población. Esta situación ha provocado una descoordinación entre el aumento de la demanda y la oferta del servicio que aún no se ha adaptado por completo a la nueva realidad. El servicio de TC metropolitano funciona en forma fragmentada no existiendo hasta ahora, una correcta articulación entre líneas urbanas y suburbanas, ni tampoco líneas transversales que integren el AM fuera de una lógica centro-periferia.

Con el cambio de las administraciones en el 2005, tanto en el gobierno nacional como en las Intendencias que conforman el AM se ha puesto la mirada sobre este tema y la necesidad de abordar el problema del TC con un enfoque integrado que permita alcanzar un Sistema Metropolitano de Transporte. De esta manera, nos encontramos frente a un proceso de reestructura o integración de una política pública que históricamente funcionó en forma fragmentada o sin coordinación entre las distintas instancias de gobierno.

Por ello, y teniendo como base la problemática citada, nos preguntamos: ***¿Qué aspectos político-institucionales influyen en la definición e implementación de una política pública de TC en el AM?*** Mas concretamente: ¿Por qué el sistema de TC ha funcionado/funciona en forma fragmentada no existiendo coordinación intergubernamental?. Un aspecto a destacar, como ejemplo, es que si bien el corrimiento poblacional es significativo, la venta de boletos se ha reducido sustancialmente en los últimos años. ¿A que se debe esta situación?, ¿Por qué no se ha logrado mejorar el servicio?.

Para intentar responder a estas preguntas es necesario previamente conocer una serie de aspectos fundamentales para entender el desarrollo estas políticas. Específicamente es necesario analizar: a) como es el sistema de TC en el AM, b) que características político-institucionales tiene, c) que problemas presenta y a qué responden, d) que actores intervienen, cuales son sus características y como se relacionan entre si.

En busca de responder estas preguntas y principalmente, la interpretación de las mismas, definimos un marco teórico que incluya e integre estos aspectos. Si bien este es un trabajo fundamentalmente exploratorio y descriptivo, se considera importante que desde las Ciencias Sociales y en particular desde la Ciencia Política, se generen aportes que puedan mejorar la definición e implementación de las políticas públicas desde sus aspectos institucionales y de gestión, señalando las debilidades y las posibles soluciones o formas de mejorar la situación.

3 - MARCO TEORICO

La definición e implementación de las políticas metropolitanas cuenta con una serie de actores públicos de diferente jerarquía y con diferentes competencias de acuerdo al marco institucional diseñado tanto para la escala del gobierno nacional y municipal como para el sector en particular. Estos organismos públicos interactúan entre en si, en base a sus capacidades y recursos propios y de acuerdo a una estructura estatal preestablecida que condiciona sus posibilidades de acción y los resultados de las políticas. Por otra parte, existen actores privados o de la sociedad civil, los cuales se relacionan dentro del marco institucional e intervienen en el *policy making*. Estos tienen capacidad para influir, ya sea por tener recursos económicos, políticos o de otro tipo, sobre las decisiones de los organismos públicos.

En este sentido, se considera conveniente adoptar un marco teórico basado en las premisas del neoinstitucionalismo, como forma de captar el peso y los mecanismos que las instituciones tienen a la hora de influir sobre la definición de una política pública y como los distintos actores interactúan dentro de los marcos institucionales creados. Al mismo tiempo, los conceptos de redes o *policy networks* son una importante herramienta de análisis para comprender cuales son las características de la

interacción entre los actores involucrados en la política, y como dicha interacción influye en la definición de la misma.

3.1. - La teoría neoinstitucionalista y sus corrientes

La teoría neoinstitucionalista, considera a las instituciones como un factor clave para explicar el comportamiento de los actores. Los diferentes actores u agentes que operan en la sociedad no pueden desenvolverse libremente en base a la satisfacción de sus intereses, las instituciones, y el marco institucional que estas conforman delimitan la capacidad de acción de los actores (ya sean individuales o colectivos) así como también influyen en la definición de sus intereses y preferencias. Las instituciones son el contexto en el cual se desenvuelven los agentes: *Los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos – dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento* (March & Olsen, 1997; p.17). Esto significa que existen estructuras dentro de la sociedad que no solo restringen la capacidad para realizar determinadas acciones sino que incluso condicionan la forma de pensar y relacionarse dentro de una sociedad.

De esta forma, definimos a las instituciones como: *Reglas formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas entidades del sistema de gobierno y de la economía*. Su definición de institución refiere no solo a las prácticas políticas formales, sino también a *redes organizativas menos formales* (Hall, 1986 citado en Rhodes, 1997; p. 64).

Más concretamente, North define las instituciones como: *the rules of the game in society, or more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange whether political, social or economic. Institutional change shape the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change*” (North:1990; p.3). Las instituciones que regulan la forma de actuar pueden ser tanto formales (la Constitución u otras leyes) o informales (hábitos, rutinas o practicas establecidas), en cualquier caso, estas regulan la interacción entre los individuos¹. *El rol principal de las instituciones consiste en reducir la incertidumbre, al establecer una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) para la interacción humana* (Bergara, 2003; p.20)

Según Peters (2003), las instituciones tienen cuatro características básicas que las diferencian de otras entidades: 1- Son un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno, las instituciones trascienden a los individuos. 2- Implican cierta estabilidad en el tiempo. 3- Afectan el comportamiento individual. 4- Los miembros de la institución deben tener cierto sentido de valores compartidos.

En un sentido político, podemos decir que las instituciones regulan o condicionan los resultados políticos ya que establecen las reglas de juego en las cuales los actores políticos deben operar. Los actores definen sus estrategias en base al marco institucional (formal o informal) existente. Sin

embargo, es importante comprender que los agentes no son simplemente “presas” del marco institucional, por el contrario, estos actúan dentro de él, en base a múltiples opciones.

North plantea que la interacción humana no solo viene condicionada por las instituciones también las organizaciones son un elemento a tener en cuenta. *La distinción entre instituciones y organizaciones es un supuesto conceptual básico. Las instituciones son órdenes abstractos. Las organizaciones son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que las integran, creadas para la consecución de fines particulares y específicos. Organizaciones como partidos políticos, empresas, cámaras empresariales y burocracias pueden tener objetivos diferentes; algunas procurarán obtener utilidades, otras el poder y, otras, el prestigio. Pero tienen en común el deseo de sobrevivir y beneficiarse dentro de un marco institucional dado. Ello quiere decir que querrán adquirir las clases de destrezas y conocimientos que les permitirán sobrevivir, y que también dedicarán sus esfuerzos a tratar de cambiar las reglas a fin de aumentar los beneficios que reciben* (Zurbriggen ,2006, p. 27).

Por otra parte, es importante tener en cuenta que las instituciones y el Estado en particular, se constituyen también como espacios de poder y control por parte de aquellos que logran influir en las mismas, quienes tienen acceso o control sobre los marcos institucionales son aquellos que mejor pueden incorporar sus intereses en los procesos políticos. Las mismas interacciones entre los actores se encuentran institucionalizadas en espacios que conforman relaciones de poder. El neoinstitucionalismo no considera el marco de organización y funcionamiento de las políticas como mera arena neutral sobre la que influyen los distintos actores que se comportan sin más, por factores estructurales, culturales, ideológicos o estrictamente racionales o individuales. Para los nuevos institucionalistas el Estado es en sí mismo relevante y debe considerarse el papel de los poderes públicos, sus inercias o su particular forma de relacionarse con la sociedad a la hora de explicar la elaboración y resultados de una política (Zurbriggen, 2005).

Diversas corrientes dentro del neoinstitucionalismo intentan explicar como los actores se desenvuelven y definen sus estrategias dentro del contexto institucional². La forma de comprender como se relaciona el individuo con las instituciones (relación agente – estructura) parte de la comprensión en buena medida, de la definición de los intereses y preferencias del individuo como exógenas o endógenas al proceso político.

Para la teoría de la elección racional, el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente (Tsebelis, 1990: citado en Zurbriggen, 2006, p. 69). Los actores determinan la estructura institucional en base a sus estrategias, las instituciones no son creaciones exógenas a los individuos, sino que son una construcción endógena de estos a través de su interacción y sus estrategias. Los actores son absolutamente independientes y cuentan con toda la información necesaria para tomar decisiones óptimas, estos crean, redefinen o destruyen las instituciones en base a sus comportamientos estratégicos. Las instituciones ofician por tanto como el equilibrio o las productoras de racionalidad

colectiva en el contexto de las racionalidades individuales “egoístas” de los agentes³. Los individuos por tanto, eligen verse constreñidos y afiliados por las instituciones ya que consideran que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional (Peters, 2003).

Esta concepción es suavizada por quienes consideran que el actor solo cuenta con una racionalidad limitada. North (1990), basado en los escritos de Simon (1982) toma el concepto de racionalidad limitada. Las elecciones racionales y maximizadoras son restringidas o limitadas por las instituciones o los valores existentes, así como por sus limitadas capacidades de conocimiento, información y calculo (Fuenmayor & Molero, 2002). Los actores no solo recurren a cálculos racionales para tomar decisiones sino que están también influidos por ideologías, teorías o prácticas que en muchos casos provienen de los marcos institucionales en los que el individuo está inserto.

Fuera de las teorías de la elección racional, se encuentran las que consideran a las instituciones como estructuras que condicionan y definen las preferencias de los agentes. Esta corriente⁴ no descarta que los individuos hagan elecciones racionales pero las mismas están condicionadas por el marco institucional: cada individuo hace una interpretación diferente de los valores institucionales dominantes, lo cual a su vez, implica que las instituciones generen los mecanismo para regular estos comportamientos y preferencias (Peters, 2003). Las instituciones ofician como marcos de referencia culturales para las decisiones de los individuos. Asimismo, esta corriente hace un fuerte énfasis en las instituciones como entidades estables en el tiempo y cuyo cambio se produce en forma gradual.

Las instituciones solo pueden ser comprendidas como producto del contexto social y político, y por tanto, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios en términos racionales (Zurbriggen, 2006). Esto implica, que antes de analizar porque un agente toma una determinada acción en un momento dado, es importante comprender cuales son las instituciones que dominan su entorno social y político así como también cuales hunden sus raíces en la historia y la cultura de la sociedad y el sistema político.

3.2. - Una perspectiva integradora: El Institucionalismo centrado en los actores

Las teorías institucionalistas mencionadas se han encontrado en la difícil disyuntiva entre optar por el agente o actor como variable explicativa fundamental o por el contrario, optar por las estructuras. En un intento por integrar estas dos visiones (elección racional y estructuralismo) Scharpf (1997) ha elegido por un marco teórico denominado *Institucionalismo centrado en los actores*.

Este enfoque que intenta relacionar el análisis del agente y la estructura, señala el peso que tienen las instituciones sobre las preferencias, percepciones y capacidades de acción de los individuos así como también sobre la forma en que estos interactúan. Las instituciones son la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, estas reducen los

incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras (Zurbriggen, 2006).

Si bien las instituciones tienen un peso indiscutible, las políticas públicas no solo emanan del cumplimiento de reglas institucionalizadas sino que los actores tienen sus intencionalidades y metas. No obstante, estas metas no son fijas en el tiempo y varían según la respuesta y el entendimiento de cada actor a las instituciones⁵. *Rather, we know that actors respond differently to external threats, constraints, and opportunities because they may differ in their intrinsic perceptions and preferences but also because their perceptions and preferences are very much shaped by the specific institutional setting within which interact* (Scharpf, 1997, p. 36).

Por tanto, las instituciones comprenden una combinación de reglas ya sean legales o informales que delimitan las posibles acciones de los individuos. Sin embargo, éstas no determinan los cursos de acción, los actores están delimitados institucionalmente por un cierto espectro de acciones pero estos son los que en última instancia determinan sus movimientos estratégicos. Cada actor está institucionalmente construido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no solo habilitan su constitución sino que son las que aseguran su permanencia y actuación (Paulo, 2005). Así, se definen, recursos, criterios de integración, actividades y preferencias.

Al actor se agrega un segundo elemento clave de este modelo explicativo: la constelación de actores. Este término refiere no solo al conjunto de actores que participan en una determinada política, sino a su posicionamiento en la estructura y a sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias, expectativas o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles (Zurbriggen, 2006: 75). Esto implica que a la hora de analizar el desarrollo de una política pública es imprescindible identificar la *constelación de actores* que intervienen en ella ya que las diferentes opciones estratégicas que estos tomen, trae como consecuencia diferentes resultados políticos.

El último elemento a tener en cuenta son los *modos de interacción* entre los actores los cuales dependen fuertemente del contexto institucional existente. Entre los modos de interacción se destacan por ejemplo: la acción unilateral, el acuerdo negociado, el voto mayoritario y la dirección jerárquica. Cada uno de estos tipos de interacción está condicionado por los marcos institucionales existentes en cada sector de políticas. Al mismo tiempo, Scharpf señala que estas interacciones están afectadas por un sistema institucional más amplio en el cual se da la interacción. Estos sistemas son: a- escenarios anárquicos con mínimas instituciones, b- redes y sistemas de decisión conjunta, c- asociaciones y asambleas representativas, d- organizaciones jerárquicas, Estado (Zurbriggen, 2006).

La conjugación de estos dos aspectos – constelación de actores y sus formas de interacción – permite analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a cierto tipo de problemas políticos. Frente a un problema, corresponde identificar la constelación de actores involucrados (cuantos, quienes, cómo y para qué están involucrados) y analizar las coincidencias y

divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles para establecer el modo de interacción imperante (Zurbriggen, 2006). Todo esto, nos puede llevar a una mejor comprensión de las lógicas que subyacen al desarrollo de una política pública determinada.

3.3. - El modelo de redes: una nueva forma de entender la hechura de las políticas públicas

El modelo de redes ofrece un buen marco de análisis a la hora de comprender la complejidad de la definición e implementación de una política pública. La idea central de esta concepción de redes (*policy networks*) es que el proceso de hechura de las políticas públicas se ha ido modificando y ya no tiene un actor central o preponderante, es decir, el Estado sino que éste ha perdido peso y son varios actores públicos y privados que interactúan e intercambian recursos entre sí (ya sea: políticos, económicos, técnicos, información u otro tipo) en torno a un sector de políticas; en un proceso complejo que lleva a un determinado resultado. Si bien el Estado sigue siendo indudablemente un actor preponderante, la dispersión de los recursos, propio de las sociedades modernas y los cambios en la sociedad y la política han provocado a su vez, cambios en el *policy making* en donde cada vez intervienen más actores tanto públicos como privados generando un sistema de relación en red, no jerárquico⁶ (Mayntz, 1991). Como señala Klijn: (...) *es muy poco probable que en la actualidad una política pública, pueda resultar del proceso de decisión de un único actor individual. La formación e implementación de una política es inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados, con intereses, metas y estrategias divorciadas* (Klijn, 1998; p. 10).

La definición de *policy networks* varía de acuerdo a los autores y las diferentes escuelas, en este trabajo tomaremos aspectos de varios autores para la definición del concepto. El concepto de *policy networks* será entendido como: *Patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas.* (Klijn, 1998; p. 34). (...) *estas se crean en torno a políticas sectoriales y determinados marcos institucionales* (Marsh & Rhodes, 1992), (...) *formando el contexto en el que tiene lugar el proceso político* (Klijn, 1998; p. 5).

Así, especificamos cuatro grandes características de las redes de política (Klijn, 1998; Marsh & Rhodes, 1992, Mayntz, 1991):

1. Existen debido a las interdependencias de los actores
2. Constan de una diversidad de actores con intereses y metas diferentes
3. Son relaciones de naturaleza más o menos duraderas entre sus integrantes
4. Se crean en torno a marcos institucionales

Según Börzel (1997), la conformación de una red refiere a una serie de actores con intereses comunes en torno a una política y que por tanto intercambian recursos entre si, entendiendo que la

cooperación es la mejor forma de alcanzar las metas comunes. Mayntz (1991) por su parte, señala que si en una red, los actores son interdependientes entre si e interactúan, esto no necesariamente implica que exista una relación de armonía entre los integrantes. Las redes son espacios tanto de cooperación como de competencia y enfrentamiento entre aquellos que la conforman⁷. A los efectos de este estudio, se entiende que las redes pueden comprender todo tipo de relaciones tanto de cooperación como de conflicto en el sentido de que pueden existir tanto metas y objetivos comunes como intereses antagónicos que conviven dentro de una red.

La principal característica de una red es la dependencia mutua entre sus integrantes, cada componente de la red posee diferentes recursos y necesita de los recursos de los otros para alcanzar sus propios fines. Las redes reducen los costos de información y transacción al tiempo que crean confianza mutua entre los actores, reduciendo la incertidumbre y así, el riesgo de deserción (Zurbriggen, 2002).

Estas relaciones de interdependencia e intercambio crean patrones de relacionamiento y pueden convertirse en un momento determinado en relaciones institucionalizadas. Este es un factor clave para comprender como funcionan las redes ya que estas no solo se desarrollan en espacios informales sino que muchas veces se materializan en espacios institucionalizados de toma de decisiones. El marco institucional es el espacio formal donde se relacionan y establecen acuerdos y pautas de coordinación complejas entre los actores y establece la forma como se realiza el proceso de toma de decisión⁸. En este sentido, el marco institucional en el que se desarrollan las redes impactan sobre el desarrollo de la misma en la medida que: establece las reglas, delimita la capacidad de acción de los integrantes de la red y establece la posición de cada uno en la misma.

La teoría de redes ha desarrollado diferentes escuelas a lo largo de los últimos años basándose en diferentes formas de comprender la influencia de las redes en el proceso de hechura de la política. Si bien estas tienen puntos de vista diferentes no son visiones contrapuestas sino complementarias⁹. Las dos escuelas principales son la escuela anglosajona (o de intermediación de intereses) y la escuela alemana (o de la *governance*).

Realizaremos un breve resumen de las principales características de estas dos escuelas con el objetivo de explicitar la caracterización del modelo de redes y las principales dimensiones de análisis que este modelo plantea. La intención de este trabajo es propiciar un acercamiento desde varias visiones teóricas (visiones que son complementarias) fortaleciendo de esta manera la riqueza del análisis del objeto de estudio.

3.3.1. - Las redes como una forma de governance

Dentro de los diferentes modelos de redes encontramos el modelo de *governance*, esta escuela tiene sus principales representantes en autores alemanes: Mayntz, Scharpf, Kenis, Schneider entre otros. La escuela de la *governance* concibe los *policy networks* como una forma específica de gobernación basada en relaciones no jerárquicas, informales y horizontales. Ello implica una forma más cooperativa de gobernar, opuesto al modelo jerárquico donde el Estado controla todos los aspectos de la elaboración y desarrollo de la política pública. La *governance* se caracteriza por instituciones y actores públicos y privados autónomos (o relativamente autónomos) que cooperan en la formulación e implementación de políticas públicas (Mayntz, 2001).

Esta forma de gobernanza surge como consecuencia de la crisis del Estado de Bienestar; el Estado como tal, ya no puede dar respuesta por sí mismo a todos los problemas políticos. Es así que pierde peso como actor central y se hace cada vez más dependiente de la cooperación y de los recursos de otros actores fuera de su control jerárquico (Zurbriggen, 2002).

La concepción de *governance* argumenta que esta es la nueva forma de hechura de las políticas públicas, los modelos jerárquico y de mercado no pueden dar respuestas eficientes a la problemática de la gobernanza, por lo que los *policy networks* aparecen como una forma más dinámica de coordinación entre actores que dependen entre sí. Los *policy networks* son entonces, una respuesta a los problemas de inmovilismo y eficacia de las políticas públicas (Börzel, 1997). Asimismo, como señala Mayntz, las redes son más que arreglos organizacionales para la gobernanza: *Policy networks are explicit defined not only by their structure as interorganizational arrangements, but also by their function – the formulation and implementation of policy* (Mayntz, 1991; p. 16).

La concepción de *policy networks* como una forma de *governance* no representa un marco teórico como tal sino que especifican una nueva forma de arreglos de política¹⁰. Este modelo se articula con teorías de mayor alcance como es el institucionalismo, la teoría de la elección racional u otros. Los actores interactúan dentro de marcos institucionales, las instituciones son concebidas como estructuras reguladoras que proveen oportunidades y restricciones para los actores que buscan maximizar sus preferencias. La principal función de la red es superar los problemas de la acción colectiva, restringiendo los comportamientos egoístas y oportunistas (Zurbriggen, 2002).

3.3.2. - Las redes como un modelo de intermediación de intereses

El modelo de redes como intermediación de intereses tiene sus raíces en la escuela anglosajona. Sus principales representantes académicos son los trabajos de Marsh y Rhodes. Para estos autores los clásicos modelos pluralista y corporativista ya no pueden explicar la complejidad del desarrollo y la toma de decisión en las políticas públicas. Es así que el modelo de redes como forma de representación de intereses entre actores públicos y privados aparece como superior en términos de capacidad

explicativa a los dos citados anteriormente¹¹. Las políticas públicas son en buena medida el resultado de la interacción de organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil, ya sea grupos de presión es decir: cámaras empresariales o sindicatos, u otro tipo de organizaciones de tipo social, ambiental, religiosa etc. Para estos autores, el modelo de redes solo puede aplicarse o tener capacidad explicativa en niveles subsectoriales (es decir, las políticas de transporte, salud, educación etc.), no así a niveles macro. El argumento es que los espacios de políticas tienden a segmentarse teniendo cada uno de ellos una lógica particular de organización y relacionamiento.

Para Rhodes (1981), la clave se encuentra en comprender las relaciones estructurales de las instituciones dentro de la red y no tanto en las relaciones interpersonales. Los actores suelen desarrollarse e interactuar con otros en un determinado contexto institucional que moldea el tipo de interacción entre los integrantes de la red, comprender como afecta ese contexto institucional es el elemento central¹².

El modelo de redes de Marsh y Rhodes (1992) comprende tres premisas fundamentales las cuales nos sirven como guía para este trabajo.

1. Las redes son estructuras de interdependencia: Los intereses dentro de una red están interconectados entre sí debido a la dependencia de cada uno por los recursos del otro. La estructura de la red define el rol que el actor juega, establece los temas y el tratamiento de los mismos, establece las reglas de relacionamiento y organización¹³.

2. La estructura de la red afecta los resultados de las políticas: Esto se refleja por ejemplo en el hecho de que una red cerrada tiende a constreñir la agenda y resultar en una continuidad de las políticas excluyendo a otros actores del proceso. Por el contrario una red muy abierta tiende a la discontinuidad de las políticas y la inclusión de varios actores.

3. Los factores exógenos afectan a la red y sus políticas: La mayoría de los cambios en la red pueden ser explicados por factores exógenos (económicos, sociales, políticos o ideológicos) a la red. No obstante, la extensión y velocidad del cambio depende de la capacidad de la red y sus integrantes para minimizar ese cambio.

Es importante tener en cuenta que la existencia de redes en torno a políticas no siempre lleva a los mejores resultado ó que se desarrolle una política eficiente: *Policy failure may result from the absence of key actors, the lack of commitment to shared goals by one or more actors, or insufficient information or attention. Thus, the key to effective governance is the effective management of the network* (Marsh, 1998: 9)

Para caracterizar este modelo Marsh y Rhodes diseñaron una tipología de redes mediante la construcción de tipos ideales. Esta tipología nos ofrece una importante herramienta metodológica a la hora de identificar el tipo de relaciones existentes en una red, así como también para identificar dimensiones de análisis para abordar el objeto de estudio.

Las redes varían en un continuo que va desde las redes más cerradas y rígidas (*comunidades políticas*) hasta las más abiertas y flexibles (*redes de asunto*) (Ver: Anexo N° 1). Las *comunidades políticas* se caracterizan por tener una estructura muy rígida con pocos participantes y una alta interacción entre los mismos. La estructura rígida de la red tiende a inhibir el cambio ya que la inclusión de nuevos actores es muy difícil y los que integran la red comparten los mismos valores y aceptan la legitimidad de los resultados por lo que esta tiende a mantenerse estable. Las *redes de asunto* por su parte, tienen una estructura muy flexible lo que permite la entrada y salida de los actores, esto provoca que la interacción entre los mismos sea fluctuante lo cual redundaría en una discontinuidad de las políticas. Mientras las *comunidades políticas* se caracterizan por ser una forma institucionalizada de interacción, en las *redes de asunto* se carece de contactos formalmente institucionalizados predominando la informalidad (Zurbriggen, 2002).

Esta concepción excesivamente estructuralista del modelo de redes ha ido evolucionando en buena medida respecto de las críticas que se le han realizado acerca de valorar el rol del agente dentro de la red y la imposibilidad de este modelo para explicar los cambios en la red (Dowding, 1995). Los teóricos de esta escuela han aceptado algunas de estas críticas y se han elaborado marcos conceptuales más amplios que permiten abarcar mejor el fenómeno y comprender aún más como se desarrollan los cambios en la red y sus resultados políticos.

En este sentido, Marsh y Smith (2000) sugieren que es necesario ir más allá de una concepción estructuralista y plantean la relación entre la red, el agente y los resultados como una relación dialéctica en donde unos influyen sobre otros. Marsh y Smith (2000) reconocen tres relaciones dialécticas: i) entre la estructura y el agente, ii) entre la red y el contexto, iii) entre la red y los resultados (Ver: Anexo N°2)

Dialéctica Estructura-Agente: Aún cuando los atributos de la red modelan el comportamiento de los integrantes, es necesario tener en cuenta que los actores son importantes: no son las estructuras las que actúan sino los agentes (Marsh & Toke, 2003). Si bien sus acciones están de acuerdo al contexto estructural en el que se mueven, estos siempre tienen diferentes opciones políticas: negocian, afirman o rompen las redes. Es decir, los agentes a través de sus acciones redefinen constantemente la red.¹⁴

Dialéctica Red-Contexto: Para comprender como las redes afectan los resultados es importante tener en cuenta que existe una relación dialéctica entre la red y el contexto más amplio en el que está inserta (Marsh & Smith, 2000). Las redes no pueden entenderse como algo que está dado, estas deben conceptualizarse en relación a otras estructuras superiores Ej. La estructura de clases. En este sentido, los cambios en la red y en sus resultados políticos pueden ser explicados parcialmente por factores

exógenos que se relacionan en forma dialéctica con la red (Marsh & Toke, 2003). *Exogenous changes can affect the resources, interests and relationships of the actors within networks* (Marsh & Toke, 2003; p. 5).

Dialéctica Red-Resultados políticos: El vínculo entre la red y sus resultados no es unidireccional, los resultados también afectan la estructura de la red. Un determinado resultado puede afectar el número de participantes de la red y sus recursos, de la misma manera puede afectar la relación de intereses beneficiando a unos en desmedro de otros. Por último, los resultados de la red pueden afectar a los integrantes en la medida que esos acumulan experiencia y puedan cambiar sus estrategias con el objetivo de conseguir determinados fines (Marsh & Toke, 2003).

El modelo de redes aparece como una buena herramienta analítica para comprender como se desarrollan las políticas públicas en la actualidad. Pero más allá de esto, es importante tener claro que las redes existen de hecho y funcionan vinculando diferentes actores públicos y privados en torno a una política determinada. Varios estudios han demostrado que en relación ha determinados campos de política se han conformado redes y sus características han llevado en diferentes países a resultados opuestos en torno a un mismo problema¹⁵.

Las redes afectan los resultados de políticas aún cuando no los determinan. Este es un aspecto central ya que obliga a interpretar las redes en el contexto más amplio en el que están insertas y en conjunto con otras teorías.

Daugbjerg y Marsh (1998) señalan que el modelo de redes es un modelo de nivel meso que explica la forma como se relacionan los intereses de los diferentes actores en una red. Asimismo, las políticas están fuertemente influenciadas por el contexto económico, social e ideológico en el que la red opera. Esta realidad, obliga a integrar el modelo de redes con otras teorías tanto de nivel macro (Institucionalismo, Pluralismo, etc.) como micro (*rational choice*).

Entender como el agente, construye sus intereses, establece su estrategia y redefine la propia red en un contexto y un marco institucional que lo restringe es un elemento clave para el análisis de las políticas públicas¹⁶.

4 - OBJETIVOS Y MARCO METODOLOGICO

Para abordar un fenómeno complejo como son las distintas etapas de una política pública, es necesario realizar un acercamiento desde diversas perspectivas. En este sentido, es importante tener en cuenta que los sucesos políticos no pueden ser explicados por una sola causa o variable sino que

existe una multiplicidad de factores – de diferente naturaleza – que influyen para que suceda un determinado hecho político.

Si bien en este trabajo se escogen ciertas variables que se conciben como las más relevantes para este caso particular, no obstante se entiende que pueden existir otros factores tanto estructurales como coyunturales que pueden incidir sobre el objeto de estudio.

Para medir las capacidades institucionales del área metropolitana en relación al TC suburbano se hace preciso tener en consideración, en primer lugar, el **Marco Institucional**, es decir, el conjunto de normas, leyes y organizaciones públicas y privadas con competencia en el territorio. En segundo lugar, la **red de actores**, que pauta los cometidos, el tipo de interacción entre los actores en relación a una política. Por último, los **recursos** de los actores de la red en sus dimensiones financieros, físicos y humanos.

En consecuencia, se han planteado una serie de objetivos: El **objetivo general** de este estudio es, analizar las capacidades institucionales de los actores públicos en el proceso de definición, implementación y gestión de la política de TC en el AM desde el 2005 en adelante y en base a las construcciones pasadas¹⁷. Más concretamente, se plantean como **objetivos específicos**:

- Analizar el marco institucional existente en materia de TC en el Uruguay y su influencia en esta política.
- Analizar los espacios de articulación y coordinación de la política de TC.
- Analizar las características y el tipo de relacionamiento entre los actores involucrados en la política de TC.
- Analizar las capacidades técnicas y los recursos de los actores públicos en relación a su aptitud para decidir e implementar políticas públicas de TC.

Las **Capacidades institucionales** - Refiere a la capacidad del conjunto de organizaciones públicas y privados responsable de la políticas en cuestión de desempeñar las tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo¹⁸

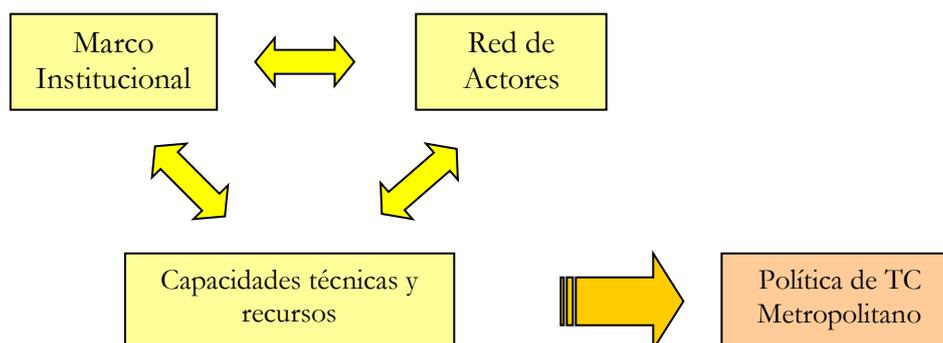
Dimensiones de las Capacidades Institucionales

Dimensiones	Definición
Marco Institucional	Conjunto de leyes, normas y competencias formales de los organismos que participan en la política de TC. Los espacios institucionales (formales o informales) de relacionamiento intergubernamental y público-privado

Red de Actores	Refiere al tipo de red o relación entre los actores involucrados en la política. Estructura de la red, relaciones de cooperación – conflicto, intereses, actores fuertes-débiles, etc. Mecanismos de conducción organizativa
Capacidades técnicas y recursos	Recursos físicos y financieros de la organización. Estilo de gestión, política de personal. Capacidad individual de los actores en términos de información, conocimiento, motivación y destrezas requeridas para la elaboración de políticas.

De esta forma se definen tres premisas¹⁹ que ofician como guías para el desarrollo del trabajo.

- El Marco Institucional nacional, departamental y del sector de transportes en Uruguay condiciona el desarrollo de la Política metropolitana de TC
- El Tipo de Red que conforman los actores públicos y privados influye sobre la Política Metropolitana de TC.
- Las Capacidades técnicas y los recursos de los actores públicos influyen sobre el desarrollo de la implementación de la Política metropolitana de TC.



5 - GESTION DE POLÍTICAS PÚBLICAS: hacia un modelo más eficiente e inclusivo

Los procesos de modernización que han comenzado a vivir los distintos países en las últimas décadas producto de la creciente globalización de las economías e incluso de sus sociedades, ha llevado

también a la revisión del propio rol del Estado: su forma de insertarse en la sociedad y en un contexto económico cada vez más dinámico. Esta situación ha propiciado una nueva forma de entender el Estado y su inserción en la sociedad que autores como Castells (1998) han denominado el *Estado-red*. Esta es: *la nueva forma institucional que surge y se adecua a los nuevos problemas de administración pública y gestión política*, y es además: *la forma política que permite la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global* (Castells, 1998; p. 2)²⁰. Esta nueva modalidad de gobierno implica un rompimiento con los esquemas burocráticos y centralistas para propiciar un sistema de interacción horizontal, en donde la formulación de las políticas ya no es monopolizada por el Estado (Narbondo & Ramos, 2001).

La gestión en red de las políticas públicas se configura como una forma más eficiente de proveer gobernabilidad al sistema y dar respuesta a los cambios en la sociedad y la economía: (...) *en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende solo de la acción del gobierno o gobernación (governing) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad depende la gobernabilidad* (Prats, 2001; p. 115). La gobernabilidad por tanto está íntimamente ligada a la capacidad de generar un sistema socio-político en donde todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas preestablecido²¹ (Prats, 2001).

La gestión en red se transforma así, en la nueva forma de llevar adelante el proceso de política pública ya que éstas no solo proveen una capacidad para movilizar mayores recursos sino también para adaptarse a una realidad social volátil (Fleury, 2002). El problema central hoy, es que la capacidad para elaborar e implementar políticas públicas se encuentra dispersa en multitud de instituciones y organizaciones diseminadas en la sociedad, por lo tanto, el grado de éxito de las políticas públicas depende cada vez más de la rapidez con que fluya la información, de la apertura de los canales de comunicación y de la disposición que tengan los diferentes actores para comunicarse y cooperar (Mandell, 2003).

No obstante, esta situación le plantea al Estado la necesidad de fortalecer su liderazgo y sus capacidades institucionales frente a los problemas y debilidades que este tipo de gestión conlleva. Fortalecer las capacidades técnicas, de control y coordinación, establecer parámetros claros que establezcan las responsabilidades de los participantes, se transforma en la función más importante para el Estado²². Por ello, éste debe establecer los mecanismos de coordinación permanentes entre los diferentes actores y niveles de gobierno que participan en la red de la cual es parte. El Estado sigue siendo todavía un actor estratégico y central en cualquier definición de políticas públicas.

Por esta razón, se vuelve esencial la reevaluación de las propias capacidades de autogestión del Estado. La conformación de redes intergubernamentales que le permitan mayor flexibilidad y velocidad a la acción estatal y principalmente, la coordinación institucional entre las diferentes agencias

sectoriales y escalones jerárquicos del Estado, se encuentra en estrecha relación con una gestión pública más racional y eficiente.

Así, por ejemplo, si existen conflictos permanentes entre niveles de gobierno, si un nivel atropella sistemáticamente al otro, si se producen incoherencias y solapamientos continuos, todo ello puede producir mayores déficits de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, conllevando una posible deslegitimación de estas e incluso una creciente falta de estabilidad en la estructura institucional (Jordana, 2001).

La complejidad de las políticas públicas impone la necesidad de la coordinación al interior del Estado y la acción conjunta entre diferentes organismos formalmente autónomos pero funcionalmente interdependientes. *La gestión de redes intergubernamentales pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdo esenciales a los que se puede arribar* (Insuani, 2005; p. 5). Este aspecto es clave, ya que la experiencia demuestra que en muchas oportunidades diferentes organismos estatales se encuentran enfrentados o realizan las mismas tareas sin tener conocimiento de la situación, o en otros casos, la labor de un organismo puede estar impidiendo o dificultando la actuación de otro lo cual duplica los gastos y esfuerzos.

Sin embargo como enfatiza Garnier: *La coordinación si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. La coordinación en este sentido no se reduce solo a “hacer compatibles” unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades como los desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traspiés no planeados (...). Ese es un aspecto importante, pero desde la óptica de la planificación la coordinación supone algo más: de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones del gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara visión de largo plazo* (Garnier, 2000; p. 15)

En este sentido, es necesario tener en cuenta una serie de factores que pueden facilitar o dificultar la coordinación intergubernamental. En primer lugar, el sistema institucional que conforma el Estado, mientras algunos diseños prevén mecanismos que facilitan la coordinación, las responsabilidades conjuntas y la descentralización, otros modelos intentan reducir al mínimo la coordinación estableciendo claramente (y en forma autónoma) las responsabilidades de cada organismo. Asimismo, es importante analizar los diseños institucionales, características y actores centrales en cada arena de política en particular ya que no todas comparten una misma lógica institucional ni de toma de decisiones. En segundo lugar, el contexto político en el que se desarrollan las políticas, esto es: las características del/los partido/s de gobierno, la agenda política del gobierno, la competencia electoral, la opinión pública y la posición y los intereses de los actores privado; son todos elementos que pueden incidir sobre el devenir de las relaciones intergubernamentales.

6 - LOS DESAFIOS DE LA GESTION METROPOLITANA

La complejidad de las AM conlleva grandes esfuerzos de coordinación en la gestión de las políticas públicas, usualmente los vínculos sociales y económicos que tienen los territorios que conforman las AM se contrastan con la fragmentación administrativa de los servicios públicos. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, económicas y políticas: se crean problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventaja comparativa de las aglomeraciones urbanas (Rodríguez & Oviedo, 2001, p). Uno de los ejemplos más claros es el servicio de TC aunque puede señalarse otros (tratamiento de residuos sólidos, saneamiento, vivienda, planificación territorial, etc.)

Políticamente, la característica principal de las AM es su fragmentación político-administrativa: *la geografía metropolitana es un puzzle de unidades de gobierno más o menos autónomas y de agencias estatales que administran y gestionan en un marco de recursos, capacidades de gestión y de incentivos políticos diferentes en tipo y magnitud. Este marco institucional supone un relacionamiento de competencia en el uso y la distribución de los recursos* (Magri, 2004; p. 9). De esta forma, los distintos niveles de gobierno: local, municipal, y nacional, suelen chocarse entre sí, por el control de los recursos y arenas de políticas en un proceso donde quedan relegados ciertos niveles de gobierno en detrimento de otros.

En este sentido, juegan un papel muy importante las construcciones institucionales con las que cuentan estos territorios, la capacidad de coordinación interinstitucional y por supuesto: la voluntad política de los agentes. La gobernabilidad del territorio dependerá de la capacidad de definir y ejecutar grandes proyectos que hagan de estos espacios un territorio cohesionado.

El principal desafío para las áreas metropolitanas por tanto, se encuentra en el plano político-institucional, es decir, en la posibilidad de dotar de gobernabilidad (en el sentido antes señalado por Prats) a estos espacios con múltiples actores y problemáticas e intereses.

Las AM exigen cuantiosos medios materiales (transportes, infraestructuras básicas, agua etc.) y una transformación del medio físico para satisfacer sus necesidades de desarrollo y bienestar social. Frente a estas necesidades sectoriales, la acción municipal, en términos de planificación y gestión, suele mostrarse excesivamente fragmentada y limitada para satisfacer con eficiencia la prestación de los servicios públicos (Cuadrado & Fernández, 2005).

En este punto, es importante señalar que los servicios públicos pueden ser eficientes ya sea económicamente como socialmente, usualmente estos dos aspectos suelen verse como contrarios entre sí. Por eficiencia económica entendemos que el servicio sea rentable tanto para quien lo brinda como para el consumidor, permitiendo que este pueda ser proveído a través del tiempo. Por eficiencia social entendemos la capacidad de un servicio para reducir las inequidades sociales siendo accesible para el conjunto de la población²³. En el caso del TC podemos decir que este es eficiente socialmente

si es accesible para toda la población, más allá de su condición económica o su lugar de residencia. La función de los poderes públicos es por tanto, la superación y la búsqueda de equilibrios entre ambas eficiencias, en pos de un servicio rentable pero también accesible para el conjunto de la población.

Es por estas razones que en general, la dotación conjunta de los servicios en las AMs aparece como una forma mucho más conveniente de provisión frente a la fragmentación del mismo. La provisión conjunta, no solo exige esfuerzos de coordinación sino también un cambio en la forma de ver las relaciones entre municipios más allá de la competencia, sino también como socios con problemáticas interrelacionadas²⁴.

Los territorios que conforman las AM comparten fuertes relaciones de interdependencia en términos económicos, crear entornos territoriales donde pueden potenciarse las capacidades innovativas y de producción de estos espacios solo puede lograrse mediante una planificación estratégica en varios planos y en donde se privilegie la cooperación por sobre la competencia. Berg, Braun & Meer (1999) señalan que hoy en día existen otros factores además de los factores “duros” (capital, infraestructura y servicios, mano de obra, etc.) y “blandos” (calidad de vida, ambiente de negocios, estructura de conocimiento, etc.) que inciden en la decisión de una empresa de instalarse en determinado lugar. Las *capacidades organizacionales* juegan cada vez un rol más importante como factores de competitividad y en la decisión de los privados de instalarse. Las *capacidades organizacionales* refieren a la coordinación inter-administrativa, la cooperación público-privada, la planificación y gestión metropolitana, la existencia de agencia de promoción de desarrollo metropolitano entre otros aspectos²⁵. El desarrollo territorial requiere de una serie de factores que son en muchos casos intangibles pero que definen buena parte de las posibilidades de los territorios para competir a nivel regional e internacional. Analizar en que medida estos aspectos se encuentran presentes en un AM es esencial para comprender porque algunas regiones se configuran como territorios “ganadores” y otros como territorios “perdedores” (Veltz, 1999).

6.1. - Las construcciones institucionales para la gobernabilidad metropolitana

La complejidad en la gestión y funcionamiento de las AM – conformaciones urbanas administradas por distintos organismos territoriales – ha llevado a la necesidad de la coordinación en las políticas debido a los problemas de superposición y fragmentación en la provisión de los servicios. Esta situación ha exigido en muchas partes del mundo la necesidad de construcciones institucionales que coordinen las instancias de gobiernos y las distintas unidades territoriales. La conformación de una nueva instancia de gobierno metropolitano implica una construcción compleja y conflictiva; crear una nueva disposición institucional conlleva una reestructuración del poder y de los recursos en un proceso que debe ser siempre negociado.

Diferentes modelos de gobernabilidad metropolitana se han ensayado en distintas AM del mundo. Siguiendo a Lefevre (2005) y Rodríguez & Oviedo (2001) podemos realizar una tipología de los modelos de gobierno metropolitano ensayados.

Existen dos grandes tipos de arreglos institucionales para la gobernabilidad metropolitana²⁶: arreglos intermunicipales (caso más frecuente) y arreglos supramunicipales. Estos modelos se presentan como casos ideales, en los hechos, la mayoría de los gobiernos o asociaciones intermunicipales pueden contar con características de más de uno de los tipos presentados.

A) Intramunicipales: refiere a la creación de una nueva institución de gobierno pero que no tiene una jerarquía superior a los municipios sino que depende de estos para funcionar. Existen tres grandes tipos de arreglos intramunicipales

A1) Intramunicipales con sentido metropolitano – Es la más amplia, sus autoridades no son elegidas directamente pero cuentan con financiamiento, recursos adecuados, responsabilidades significativas y una jurisdicción más o menos igual al AM. Ejemplos de este caso son las comunidades francesas.

A2) Intramunicipales – Inframetropolitanas – La coordinación se da solamente en una parte del AM. Se coordina en diferentes políticas pero las responsabilidades, recursos y el financiamiento son muy variantes. Ejemplos de este caso son San Pablo y Milán.

A3) Intramunicipales monosectoriales – La cooperación entre municipios se da solo en un determinada política, Ejemplos de este caso son las federaciones de tránsito en Alemania.

B) Supramunicipales: refiere a la creación de un nuevo escalón de gobierno independiente de los municipios que lo conforman. Este es el modelo de gobierno metropolitano más completo ya que cuenta con:

- Legitimidad política de la autoridad mediante elecciones directas
- Autonomía financiera y de recursos humanos
- Responsabilidades y competencias propias y relevantes
- Jurisdicción que iguala (o está muy cerca) del territorio funcional de la metrópolis

Existen ejemplos fuertes de este modelo de gobierno - con todas las características Ej. Madrid y Quito y débiles - con algunas Ej. Stuttgart y Portland

Modelos de Asociación intermunicipal

	Legitimidad Política	Recursos Propios	Multipropósito	Territorio igual a AM	Ejemplos
Supramunicipales	Directa	SI	SI	SI	Quito, Portland
Intramunicipales					
Aut. Intramunicipales	Indirecta	SI	SI	SI	Comunidades Francesas
Mono-sectoriales	Indirecta	NO	NO	SI	Fed. Tránsito Alemanas

Inframunicipales	Indirecta	NO	SI	NO	ABC-San Pablo, Milán
------------------	-----------	----	----	----	----------------------

Fuente: Lefevre (2005); Rodríguez & Oviedo (2001)

Los ordenamientos gubernamentales de las AM han demostrado desempeñar un papel positivo para sus territorios. Las AM con este tipo de estructuras han logrado establecer un sistema eficiente de toma de decisiones superando la fragmentación política e institucional de su territorio, de esta manera logran generar acciones colectivas con sentido local lo cual las coloca en mejor situación para encarar la competencia territorial en el ámbito internacional (Lefevre, 2005).

7 - TRANSPORTE Y ÁREAS METROPOLITANAS: una herramienta para el desarrollo.

Las políticas de transporte son en la actualidad uno de los principales temas a abordar por los centros urbanos y las AMs en el mundo. Los procesos de urbanización y consolidación de grandes ciudades han traído como consecuencia nuevas pautas de movilidad en la población. El automóvil aparece como el principal medio de transporte frente a las modalidades colectivas, lo cual trae consigo el aumento del tráfico, la mayor contaminación por emisión de gases (sin olvidar la contaminación sonora) y en general, peores condiciones de vida para las poblaciones urbanas. Por otra parte, la consolidación de vastos territorios urbanos en la periferia de las grandes ciudades ha provocado aumentos en la demanda del TC también en esas zonas. Los centros laborales y comerciales así como los principales servicios públicos, se ubican cada vez más lejos de los lugares de residencia (especialmente de los sectores con menores ingresos) lo que produce nuevas demandas y la necesidad de cambios en el sistema.

En el caso de las políticas de TC es importante tener en cuenta que: *El transporte no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar determinados destinos, donde satisfacer un conjunto de necesidades* (Monzon, 2005, p.1). Este aspecto señala la necesidad de analizar las políticas de TC dentro de un panorama mayor que incluye otras políticas, algunas de muy diferente naturaleza. La gestión del TC, no es una política independiente de otras políticas sectoriales sino que está en estrecha relación con la planificación de políticas de educación, productivas, empleo etc.

Existen dos grande razones para la planificación eficiente del TC en las AMs: sociales y económicas. Desde un aspecto social, la expansión demográfica de muchas de las ciudades productos de la expulsión de grandes cantidades de población hacia las periferias refuerza la necesidad de planificar un transporte que sea accesible a todos y que pueda reducir las inequidades sociales existentes entre los centros urbanos.

Desde un punto de vista económico, el sistema de TC se configura como uno de los factores de competitividad en el ámbito metropolitano (Cuadrado & Fernández, 2005). Los centros urbanos

son los principales receptores de inversiones y generadores de actividad económica, por tanto, la competitividad y el nivel de desarrollo de una ciudad están también condicionados por su infraestructura de transporte y sus políticas de movilidad.

El desafío para las AM se encuentra por tanto, en generar un transporte sustentable en términos económicos y sociales. Establecer un sistema de TC sustentable implica apuntar al menos a tres objetivos básicos:

- Eficiencia económica y del servicio – Brindar un sistema eficiente a los usuarios del servicio en términos de tiempo de viaje e infraestructura. Los ahorros de tiempo son un componente esencial en la jerarquización del TC como medio de transporte masivo.

- Equidad e integración social – El servicio de transporte debe ser “democrático” siendo accesible para toda la población, no solo en términos de su costo, sino también geográficamente (teniendo acceso en todos los barrios o localidades). El transporte es una herramienta más de cohesión social para no apartar o dejar fuera de las actividades sociales, económicas o culturales a los habitantes de las zonas marginadas.

- Contribución al desarrollo económico – Las políticas de TC son herramientas generadoras de actividad económica. Un sistema de TC integrado que facilite accesibilidad a todos los puntos del AM es un elemento impulsor de la actividad económica.²⁷

Apuntar a estos objetivos es en definitiva también, la búsqueda de crear una ciudad más habitable, lo que supone mejores condiciones de movilidad para toda la población. Asimismo y con el aumento del transporte individual (automóvil), una planificación eficiente de la movilidad urbana implica *privilegiar la movilidad de las personas sobre la movilidad de los vehículos* (CEPAL, 2004; p. 5) lo cual reduce los costos funcionamiento de la ciudad y ayuda a mejorar la calidad de vida de las personas.

Las AMs como fue dicho anteriormente, se caracterizan por su fragmentación administrativa especialmente en la prestación de los servicios públicos. En el caso del TC, usualmente se encuentra fragmentado con una importante desconexión entre las líneas urbanas y suburbanas y una escasez de recorridos transversales dentro del AM. Esta situación genera mayores inconvenientes para los usuarios así como también una duplicación de los gastos.

Por tanto, brindar un sistema de TC metropolitano eficiente implica una gestión integrada del servicio que supere las barreras administrativas y unifique los criterios legales, económicos y sociales de acción. Para ello, el sistema en su totalidad tiene que ser eficaz, y no sólo cada uno de sus componentes. Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que las soluciones que se busquen deben de ser sostenibles o eficientes también económicamente. No se pueden diseñar soluciones

efectivas si no se orientan al equilibrio financiero, particularmente en países con economías que deben atender a otras prioridades sociales urgentes (Monzón, 2005).

Alcanzar un sistema de TC integrado y eficiente implica la superación de diferentes barreras que dificultan su consolidación.

La integración del sistema de TC supone tres niveles (Monzón, 2005; Meyer, 2003):

- **Administrativa:** La perfecta coordinación en materia de transporte se da cuando existe una única autoridad encargada del servicio en cada ciudad, esto permite una gestión coordinada y la unificación de criterios.

- **Tarifaria:** Implica un sistema tarifario común ya sea entre diferentes operadores o medios de transporte. Se trata de que el usuario perciba un único sistema de transporte.

- **Física:** Supone la integración de las diferentes etapas del viaje reduciendo los tiempos de espera. La integración física debe aproximarse al ideal de lograr una movilidad sin rupturas.

Otro aspecto sumamente importante a tener en cuenta a la hora de planificar una política de TC, refiere a la coordinación de esta con el uso del suelo o más concretamente, la planificación territorial. Si bien ambas políticas suelen ser de competencia municipal, en general estas no se realizan en forma coordinada ya que no se visualiza la conexión entre ellas. Coordinar las políticas refiere principalmente a la planificación conjunta de la ubicación de los centros comerciales, industriales o residenciales no solo con las obras de vialidad sino también con el diseño de las líneas de TC. Se trata de que los servicios de TC se desarrollen antes de que se generen las demandas de transporte. Esto suele escapar a los promotores de suelo, en su mayoría privados, por lo que el municipio debe lograr la adecuada coordinación, e incluso condicionar el tipo de desarrollo a la provisión previa del transporte necesario (Monzón, 2005). En este sentido, puede decirse que existe una cierta dialéctica entre el transporte y el desarrollo espacial o urbano, los sistemas de TC influyen en la actividad urbana y ejercen un efecto estructural sobre el desarrollo espacial, al mismo tiempo el modo de urbanizar influye en la organización de los sistemas de transporte (Monzón, 2005).

En el caso de las AMs, esto es particularmente importante ya que las políticas de transporte y usos del suelo vertebran la movilidad que no conoce de fronteras administrativas (Monzón, 2005). Las políticas del transporte se encuentran por tanto, estrechamente relacionadas a la planificación territorial, esto refuerza la idea de dar un enfoque integrado a las políticas, en especial las que se desarrollan en el espacio metropolitano.

8 - EL TRANSPORTE COLECTIVO EN MONTEVIDEO Y EL ÁREA METROPOLITANA.

8.1. - Definición espacial y poblacional de Montevideo y su área metropolitana.

Antes de comenzar con el análisis del TC en el AM de Montevideo es necesario establecer algunas definiciones y datos claves sobre el espacio que conforma el AM. En el caso del Uruguay, las definiciones del AM han ido variando históricamente conforme se han producido cambios en la estructura social y económica de la ciudad a lo largo de todo el Siglo XX. La primer noción de “Área regional metropolitana” comienza en la década del 30 en base a los primeros estudios sobre la temática (ITU, 1994)²⁸. La crisis del proceso de sustitución de importaciones en los 60s comienza con los primeros indicios fuertes de metropolización de la ciudad. La expansión se dio en forma radial traspasando los límites jurisdiccionales de Montevideo hacia los departamentos de Canelones y San José, teniendo como referencia las principales rutas nacionales de entrada a Montevideo las que funcionaban como enclaves industriales en los momentos del auge industrial del país. Al mismo tiempo, se produce un proceso de urbanización en la zona costera de Montevideo y zonas aledañas, en donde antes eran lugares de veraneo y poco a poco se convierten en residencias estables.

Conforme se ha ido consolidando el proceso, la IMM, el MTOP y el Ministerio de Vivienda han definido en forma oficial el AM. En 1991 la Dirección Nacional de Transporte del MTOP realiza una definición del AM, la cual incluye a la ciudad más los cuatro corredores suburbanos: la costa oeste, Ruta 5 (hasta Pando), Ruta 8 (hasta Las Piedras) y la costa este (hasta el arroyo Pando).

Con la importante expansión poblacional de zonas aledañas al departamento de Montevideo, como la Ciudad de la Costa en Canelones (declarada ciudad en 1994 por decreto nacional) la comprensión del AM ha ido en expansión, algo similar (aunque no en la misma magnitud) puede decirse de los otros corredores suburbanos (Ver: Anexo N°3). En la actualidad, el AM ocupa una extensión territorial aproximada de 2.500 km² y concentra el 57% de la población total del país.

En relación al TC, el MTOP ha definido al AM dentro de un límite teórico de 60 Km. desde el centro de la ciudad. El AM contiene tres unidades político-administrativas diferentes: incluye la totalidad del Departamento de Montevideo, capital del país, más de la mitad del territorio del Departamento de Canelones y la porción sur-este del Departamento de San José (Ver: Anexos N° 4 y 15).

8.2. - Expansión demográfica y situación del TC en el área metropolitana.

Las transformaciones demográficas que ha experimentado el departamento de Montevideo y el AM han propiciado cambios en el uso del TC tanto en la oferta como en la demanda del servicio. Como señala el *Informe Ambiental 2004* de la IMM: Montevideo es una ciudad que se expande en forma *desordenada y sin planificación*. Si bien la ciudad mayormente no crece en términos poblacionales, esta se extiende cada vez más sobre el territorio. La ciudad vive un proceso de vaciamiento de sus zonas céntricas al tiempo que se consolida el asentamiento en las zonas o localidades cercanas a la ciudad. En el departamento de Canelones se desatacan la Ciudad de la Costa, Las Piedras, Pando entre otras. En el departamento de San José, encontramos las localidades de Rincón de la Bolsa, Delta del Tigre y Libertad como las principales²⁹.

Estos corrimientos poblacionales han traído consigo cambios en los patrones de movilidad de los habitantes (De la Rosa, 2004). Las localidades citadas se han transformado en “ciudades dormitorio” para muchos habitantes que viven en esta zona pero trabajan, estudian o realizan otras actividades en la capital. Esto implica por tanto, tener que brindar el servicio de TC a zonas cada vez más alejadas del centro de la ciudad lo cual obliga a reconfigurar la oferta del servicio adaptándola a la nueva demanda.

El servicio de transporte en Montevideo y el AM está basado en el ómnibus³⁰. Este servicio es regulado por la IMM en lo que tiene que ver con los servicios urbanos y por el MTOP en los metropolitanos o suburbanos.

En el caso de Montevideo, el servicio es brindado por diferentes empresas y cooperativas las cuales tienen varias líneas que realizan recorridos por toda la ciudad, aunque generalmente se comparten tramos en común. El sistema está dividido en 99 líneas troncales, 30 locales y 8 diferenciales, lo que suma un total de 137 servicios. En la actualidad circulan aproximadamente 1.483 ómnibus por Montevideo y su AM.

La principal empresa prestataria del servicio en Montevideo es CUTCSA, esta empresa tiene la concesión del 67% de las líneas, el restante 33% está repartido entre: COETC (11%), UCOT (8%), COMESA (7%) y RAINCOOP (7%). Asimismo, el sector ocupa aproximadamente 6.300 trabajadores. Como podemos ver, CUTCSA ocupa una posición central en el sistema de transporte de Montevideo, contando con la mayoría de los servicios (Ver: Anexo N° 5).

En el caso de los servicios suburbanos existen 60 líneas³¹ concesionadas que son explotadas por 10 empresas que realizan los recorridos a través de los distintos corredores metropolitanos. La flota total es de aproximadamente 500 unidades y cerca de 2000 trabajadores. A diferencia de los que ocurre en el caso de Montevideo, los servicios suburbanos cuentan con una mayor distribución por empresa de los servicios. No obstante existen grandes disparidades: la empresa COPSA cuenta con el 49% del mercado siendo la de mayor tamaño, mientras que la de menor tamaño, la empresa SAN ANTONIO,

solo cuenta con el 0,3% del mercado. CUTCSA, líder en Montevideo, solo participa en el AM con el 13,7% de los servicios (Ver: Anexos N° 6 y 7).

Si analizamos la distribución en relación a los corredores metropolitanos vemos que la zona de mayor demanda de transporte en el AM, es la zona Este que comprende la Ciudad de la Costa y las zonas aledañas al Aeropuerto de Carrasco (Ver: Anexo N° 8). Esta zona es explotada mayormente por COPSA aunque también CUTCSA y RAINCOOP cumplen servicios allí. Por lo cual, podemos decir que COPSA no solo cuenta con la mayor cantidad de líneas sino también con las más rentables.

En el corredor de la ruta N° 5 (el segundo de mayor importancia en cuanto a flujo de pasajeros) existe una participación mayoritaria de CODET, mientras que en el corredor de la ruta N° 6 corresponde a la empresa CUTU y en el de la ruta N° 8 a TALA.

En la porción del AM que corresponde al departamento de San José (el de menor flujo de pasajeros) no opera COPSA, siendo CUTCSA, SOLFY y CITA quienes brindan los servicios.

Se constata por tanto, una suerte de cuasi-monopolio en la distribución de la mayoría de los corredores metropolitanos. Si bien todos los corredores son explotados por más de una empresa, en cada uno de ellos existe una firma con la mayoría de los servicios, y en particular una fuerte presencia de COPSA que participa en 4 de los 5 corredores metropolitanos. Por otra parte, existe una importante desigualdad en la asistencia de cada uno de los corredores metropolitanos, la Ciudad de la Costa cuenta con una estructura de servicios (recorridos y horarios) mucho más ampliada en relación a los otros corredores, lo que muestra asimetrías aún dentro de la propia AM (Ver: Anexos N° 9 y 16)

La expansión demográfica antes señalada, ha propiciado cambios en el sistema de TC, se ha instalado nuevas líneas o se han modificado los recorridos de otras en busca de abarcar a la mayor cantidad posible de usuarios. A pesar de ello, el TC sufre una serie de importantes problemas que provocan la deficiencia del servicio.

El *Informe Ambiental 2004* de la IMM señala que el TC vive una situación crítica: descenso del número de pasajeros, disminución de su rentabilidad y cambios en la densidad de la población entre las zonas urbanas y suburbanas. A ello se suma que los recorridos de las líneas no se han adaptado a la misma velocidad que los flujos de población hacia nuevas zonas por lo que se da un desencuentro entre la oferta de recorridos y la demanda de los usuarios, igualmente, muchas líneas se superponen realizando trayectos similares lo que las hace ineficientes y poco rentables³². La cantidad de asientos ocupados disminuye superando la de los ofrecidos, relación que afecta al servicio pues provoca tendencias al alza en el precio del boleto.

El sistema de TC tiene carencias en las frecuencias de los recorridos especialmente en los servicios nocturnos, los recorridos son en general largos y la velocidad promedio de circulación es muy lenta. En el Departamento de Montevideo, el viaje promedia oscila entre los 40 y 60 minutos y

la distancia promedio es de 10 a 12 Km. de recorrido. En el transporte suburbano, el viaje promedio oscila entre 1,5 hora y 1,8 hora y la distancia promedio es de 40 a 45 Km. de recorrido.

Además de los problemas en la ineficiencia en la prestación del servicio que afectan a los usuarios, se encuentran también los problemas de rentabilidad del sector los cuales se han agudizado en los últimos años. El estancamiento económico que el país comienza a vivir desde 1998 y en especial la crisis que se desata en el 2002 ha provocado un importante descenso de la venta de boletos tanto para los servicios urbanos como suburbanos (Ver Anexos N° 10, 11 y 12). En el 2004 la cantidad de boletos vendidos fue de 247 millones (de los cuales 61, 8% fueron expedidos por CUTCSA), esto generó una recaudación en el año 2004 de US\$ 114, 7 millones³³ mientras que en el TC suburbano registro en ese mismo año una recaudación de US\$ 36 millones.

Por otra parte, los problemas de desempleo o precariedad del mismo, y el alto costo del boleto ha provocado el aumento del uso de la bicicleta como forma alternativa de transporte. El sector popular es el más afectado por la crisis ya que, al no poder acceder al transporte ven mermadas sus posibilidades de trabajo o estudio al tiempo que la disminución en el número de pasajeros profundiza la crisis de las empresas de transporte (Ver: Anexo N° 13). *El sistema de transporte público se deteriora. Se genera un círculo vicioso entre la caída de la rentabilidad y la reducción en la caída del servicio, mientras los usuarios pasan a utilizar medios privados; en unos casos bicicletas y ciclomotores y en otros automóviles. Se dispara el crecimiento de los servicios informales colectivos, obligando a liberalizar todo el sector. Esto además aumenta la emisión de gases contaminantes y la seguridad vial* (IMM, 2004).

Además de los problemas de la economía nacional, existen otros factores o *shocks* externos que afectan en forma significativa al sector. El aumento constante del precio del petróleo ha afectado fuertemente la rentabilidad del sector³⁴ (Ver: Anexo N° 14). Entre 1999 y 2002 el descenso en el consumo de combustible afectó a todos los sectores productivos, dentro de ellos, uno de los más afectados fue el transporte que lo redujo en un 22%. El combustible constituye uno de los factores más importantes en la estructura del gasto del TC junto con las remuneraciones. Con el aumento constante del combustible, este se ha ido transformando en factor principal en la ecuación de gastos del sector.

Por último, es importante señalar que junto con el descenso de la venta de boletos se constata desde los últimos 10 años un aumento del uso del automóvil como principal medio de transporte. Esta situación plantea un desafío en el TC no solo para competir con el automóvil como medio alternativo de transporte sino también para brindar un servicio eficiente como un factor de equidad e igualdad de oportunidades para aquellos que no pueden acceder al automóvil propio. *El desplazamiento locacional de la población montevideana hacia la periferia de la ciudad y los núcleos extradepartamentales del Área Metropolitana, va acompañado de fenómenos de segregación y fragmentación social. Los sectores con menores recursos,*

que no pueden usar automóvil, relegados hacia esas áreas, son los más desfavorecidos por la organización actual del transporte (CSC-UdelaR, 2004).

El aumento de los costos de funcionamiento ha llevado a enfrentamientos entre las empresas, quienes manifiestan encontrarse al borde de la rentabilidad, y los organismos públicos, que fijan administrativamente el precio del boleto. Este problema, sumado al descenso en la venta de boletos ha generado la reducción del servicio lo cual empeora aún más las condiciones del TC.

Desde todo los sectores que integran la problemática del TC existe un consenso en la necesidad de ir hacia una reestructura que haga rentable al sector y mejore la eficiencia de su servicio. Sin embargo, existe una diferencia entre el consenso sobre la necesidad de una reforma y el acuerdo sobre qué tipo de reforma debe realizarse. Tanto desde la IMM, como de las otras Intendencias que conforman el AM así como también el MTOP y las empresas se plantean posibilidades de mejoras para el sector aunque no todas compatibles o compartidas entre sí. La reforma del sistema no solo debe incluir mejores recorridos, frecuencias, una estructura de gasto que haga viable a las empresas sino que también debe amparar aspectos sociales, medioambientales, de conservación del viario público, descongestión del tránsito y un sistema de TC que integre a la totalidad del AM.

9 - EL MARCO INSTITUCIONAL DEL TC EN EL URUGUAY.

El marco institucional que regula las jurisdicciones y competencias en materia de TC metropolitano están divididas dentro de las potestades que le corresponden por una parte al gobierno nacional y por otra, a los gobiernos departamentales. En el caso de los gobiernos departamentales, sus principales competencias están delineadas por la Sección XVI de la Constitución³⁵ y por la Ley Orgánica Municipal de 1935³⁶. Si bien estas competencias están circunscritas a su territorio, estas son muy amplias y no están claramente delimitadas.

A los gobiernos departamentales les corresponde la prestación de ciertos servicios públicos y de infraestructura (alumbrado, higiene, vialidad, etc.) así como la ejecución y coordinación con los organismos nacionales encargados de la definición de las políticas en todo el territorio³⁷. El TC está comprendido dentro de estos servicios públicos por lo que corresponde a los Municipios la prestación del mismo. Es importante señalar que los Municipios están encargados de la prestación y control del servicio de TC **solamente dentro de su territorio** y en tanto circulen por caminos departamentales, no así aquellos servicios interdepartamentales que circulen por rutas nacionales.

Dentro de la provisión de Infraestructura y servicios públicos, y en materia de transporte, los gobiernos departamentales tienen como principales competencias:

- Reglamentar el tránsito y los servicios de transporte de pasajeros y de carga
- El mantenimiento del viario público (pavimentación, alumbrado, etc.)

Las competencias de los gobiernos departamentales en materia de transporte y vialidad están comprendidas en la Ley Orgánica Municipal (Art. 35. Num. 25 Lit. A a G).

La provisión del servicio de TC puede ser brindada directamente por la Intendencias o mediante concesión por empresas privadas, dichas concesiones nunca pueden darse a perpetuidad. (Art. 19 Num. 17). Asimismo, el control de los servicios, la homologación y fijación de las tarifas de los servicios públicos a cargo de las empresas concesionarias corresponde a los gobiernos departamentales (Art. 19. Num. 22). En la actualidad, el TC es realizado solamente en concesión por empresas privadas.

En el caso de Montevideo, así como en el de los otros departamentos, las Intendencias regulan el servicio en todos sus aspectos: operativos (líneas y frecuencias) y económicos (precio del boleto). El precio del boleto es ajustado semestralmente en base a una paramétrica de costos y de la información que declaran las empresas acerca de la venta de boletos y sus costos. Dentro de la IMM, la División de Transito y Transporte (dependiente del Departamento de Acondicionamiento Urbano) es la encargada de ejecutar la política de TC en el departamento. De la misma forma, las otras comunas cuentan con su división específica de transporte o tránsito.

A nivel nacional, la fijación de la política corresponde al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB) (Dec. 574/74). Dentro del MTOB, la unidad ejecutora encargada de esta política es la Dirección Nacional de Transporte (DNT). La DNT ha sufrido varias reestructuras desde su creación, en la actualidad sus competencias están establecidas en el Decreto N° 247/97 Esta unidad regula el transporte tanto carretero como marítimo, a su vez, dentro de ella existe la Dirección Nacional de Transporte Carretero (DNTC) que regula lo concerniente en el sector. La DNT tiene como principales cometidos en materia de TC: la regulación, administración, supervisión etc. de todo lo relativo a la adjudicación de recorridos de ómnibus de pasajeros interdepartamentales o internacionales, la fijación de los precios de los boletos, la reglamentación técnica de los vehículos, fijación y cobro de multas, reglamentación de las normas de tránsito, etc.

La regulación de los servicios de transporte por carretera fue modificada en el año 2006 por el decreto 285/06 que derogó el anterior decreto 228/91 y sus modificativos³⁸. Este nuevo decreto busca actualizar la reglamentación vigente y estableció un nuevo *“Reglamento para la explotación de servicios regulares de transporte de personas por carretera”*.

El nuevo reglamento, define al transporte de pasajeros como un servicio público que debe ser explotado mediante el régimen de concesión para las líneas nacionales. Teniendo en cuenta el ámbito geográfico del recorrido se definen cuatro tipos de líneas: internacionales, nacionales, metropolitanas, departamentales. Las tres primeras serán competencias del MTOB a través de la DNT mientras que los servicios departamentales son competencias de los respectivos municipios. Es importante destacar que es la primera vez que se define al transporte metropolitano como un servicio especial, diferente del transporte interdepartamental.

En este sentido, el reglamento los define como: *Líneas Metropolitanas son aquellas que tienen origen o destino en Montevideo y cuyo recorrido total está incluido dentro de una zona que será definida por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas* (Dec. 285/06. Art. 2.10). La definición de este tipo de líneas es un nuevo aporte en la reglamentación que sin duda ayuda a aclarar y establecer los servicios metropolitanos como servicios con características propias, diferentes de las nacionales o departamentales.

10 - LAS POLÍTICAS METROPOLITANAS DE TRANSPORTE.

Visto los problemas que sufre el TC en Montevideo y su AM, los diferentes organismos públicos han comenzado a definir políticas para el sector con la intención de reestructurar el servicio. Tanto la IMM como la IMC, la IMSJ y el MTOP coinciden que el sistema de TC ya no se adapta a las nuevas necesidades de movilidad de la población y tampoco es sustentable en términos económicos y ambientales. Como ejemplo la IMM señala: *El transporte colectivo de Montevideo debe encararse como parte de un sistema mucho más amplio y complejo como es el transporte en general y además se inserta en un área geográfica que excede los límites departamentales. Al mismo tiempo se han producido modificaciones en los lugares de residencia y trabajo que hacen necesario una respuesta del servicio adecuada a las nuevas necesidades*³⁹.

Una de las primeras medidas en busca de generar un sistema de TC integrado ha sido la firma de un convenio firmado entre las tres Intendencias y el MTOP el cual otorga el boleto gratuito a aquellos estudiantes que cursan el primer ciclo de enseñanza secundaria y residen en Canelones o San José. Este convenio que empezó a funcionar en Octubre de 2005 busca solucionar los problemas de movilidad de aquellos jóvenes con menos posibilidades para desarrollar sus actividades educativas, los cuales necesitan viajar a la capital.

La integración tarifaria es también una de las principales cuestiones a abordar en cuanto a la creación de un sistema metropolitano de transporte. En la actualidad el sistema montevideano es de tarifa plana (el precio del boleto no está condicionado por el trayecto que realice el usuario) mientras que el del transporte suburbano es por tramos.

Desde el 6 de Noviembre de 2006 por iniciativa del MTOP se aprobó la baja en los precios del boleto urbano, suburbano e interdepartamentales (15, 16% para los suburbanos y 7,01% para los interdepartamentales). Esta rebaja se produce mediante la constitución de un fideicomiso que administra un fondo de reintegro para el sector. Por otra parte, se producen las primeras etapas de la integración del sistema metropolitano mediante la extensión de líneas urbanas que superan las “barreras” de Montevideo para llegar hasta Canelones y San José por los distintos corredores viales.

Desde el día 13/11/06 rige el mecanismo de “combinación metropolitana” que permite al pasajero tomar dos ómnibus (uno suburbano y otro urbano) abonando un solo pasaje. La confirmación de la “combinación metropolitana ha sido valorada como uno de los principales logros

para la integración metropolitana del TC tanto por aquellos que inciden directamente sobre las políticas (organismos públicos y empresas) como por los usuarios que acceden a un servicio más económico.

En relación a la mejora del transporte y los flujos de circulación en el AM se encuentran una serie de políticas de mejoramiento vial impulsadas por el MTOP. La construcción del Anillo Colector Vial Perimetral (ACVP) es la principal expresión del compromiso del MTOP en dar una visión metropolitana al desarrollo del transporte. De esta manera, el ACVP se convierte en la “nave insignia” en materia de obras públicas en vialidad para el AM. El ACVP busca una mejora en el transporte tanto de carga como colectivo del área urbana de Montevideo a través de la conexión de los ejes norte, este y oeste. Según el MTOP, la descongestión del tráfico de tránsito pesado que pasaría a circular por el ACVP y las vías jerarquizadas para este transporte, provocarían una reducción del tránsito en las principales arterias urbanas y la consiguiente agilización del tránsito en las zonas céntricas de la ciudad.

10.1. Montevideo: reestructura del sistema.

Dentro del área metropolitana la IMM es el principal organismo público que ha encarado el problema del TC. Por esta razón, y en el marco de su Plan de Ordenamiento Territorial, la comuna ha definido un Plan de Movilidad Urbana (PMU) el cual está basado mayormente en la reforma del TC. Si bien esta política viene siendo analizada desde las administraciones comunales anteriores, es en la actual administración donde ha tenido un mayor impulso la problemática metropolitana del TC. La IMM ha identificado cuatro aspectos claves a tener en cuenta para la reestructura del transporte⁴⁰:

1. Encarar el sistema de transporte como parte de un sistema integrado del AM ya que muchos habitantes viven en un departamento pero realizan sus actividades en otro.
2. El costo del boleto es alto, para bajarlo es necesario reducir ciertos costos de funcionamiento del TC.
3. La necesidad de mejorar la calidad del servicio y la realización de un estudio origen-destino de los usuarios
4. La superposición actual en los recorridos de las líneas es costosa e ineficiente. La reestructura debe incluir la integración de troncales con distribuidores locales y sistemas trasversales. Esto implica la construcción de terminales de trasbordo y puntos de combinación entre líneas.

Los objetivos generales de este plan son el mejoramiento de las condiciones de movilidad entre las distintas zonas del AM, se busca “democratizar” el servicio para hacerlo asequible a toda la población permitiendo la accesibilidad en términos eficientes a los distintos puntos del AM. De la

misma manera, el PMU apunta a la jerarquización y mejora de la red vial como espacio público, mejorar las condiciones de seguridad de conductores, usuarios y peatones teniendo como una de las principales herramientas la incorporación de nuevas tecnologías en las unidades. *“La idea no es seguir llevando el transporte hacia donde la gente se está trasladando sino que el transporte genere ciudad e integración”* (Entrevista a actor calificado de la IMM).

Los objetivos específicos son la priorización del uso del transporte colectivo como forma preponderante de movilidad en el AM a través de la mejora en el desempeño y conectividad entre los barrios y zonas de la ciudad; la incorporación de tecnología que haga más seguro y veloz el TC y que permita un mayor control sobre el cumplimiento recorridos y frecuencias de los servicios; la disminución de los costos operativos de los vehículos y las mejoras en las conexiones entre la red vial nacional y la departamental evitando las interferencias del transporte de carga en la actividad de la zona urbana.

Los beneficios derivados del PMU serian entre otros: el menor costo de inversiones en el mantenimiento de la red vial, el ahorro energético y la reducción de la contaminación ambiental por vehículos; la eliminación paulatina de las ineficiencias existentes por superposiciones entre sistemas (eficiencia económica); la mejora de la accesibilidad para pequeñas poblaciones y áreas rurales del AM; el abaratamiento de los costos familiares en movilidad y los costos de transporte para el conjunto de la sociedad (eficiencia social).

Principales componentes reestructura del transporte

1. Red de líneas de TC (troncales, transversales, periféricas).
2. Red de terminales de trasbordo.
3. Tecnología de TC para información, control y planificación
4. Carriles exclusivos o preferenciales para TC en las troncales.
5. Mantenimiento y adaptación de la red vial, realización de nuevas obras viales.
6. Adaptación y ampliación de vías para transporte de carga.
7. Sistema de Paradas (refugios peatonales).
8. Red de ciclovías.
9. Información al público sobre el PMU.

El PMU que proyecta efectuar la IMM en los próximos años requiere de varias fases de diseño e implementación así como también crear un proceso de construcción institucional y una negociación continua con aquellos que participan en la política como son las empresas, los trabajadores del transporte y los departamentos vecinos a los cuales el plan afecta. Sin embargo y como se señala desde la IMM: *“El gran problema es la urgencia, el plan lleva mucho tiempo de implementación y la gente pide respuestas más rápidas”* (Entrevista a actor calificado de la IMM)

Los diferentes aspectos del PMU se encuentran en distintas etapas, mientras que algunas fases como la inclusión de tecnología en las unidades ya se encuentran en proceso de implementación, otras

etapas como la construcción de nueva infraestructura vial se encuentra en una etapa de diseño. En cuanto al financiamiento, el proyecto es apoyado económica y técnicamente por el BID. El gasto proyectado es de US\$ 120 millones en donde se prevé la realización de distintas obras como la construcción de las terminales de trasbordo, el mantenimiento de la vialidad y la construcción de vías exclusivas para el TC. Para la obtención del préstamo el BID ha otorgado previamente un préstamo no reembolsable para realizar trabajos de consultoría y apoyo técnico por parte de técnicos internacionales y especializados en el tema los cuales colaboraran en la elaboración del plan maestro.

10.2. - Transporte colectivo en Canelones y San José: Situación y políticas.

La reestructura del TC en Canelones y San José es uno de los temas en la agenda de los gobiernos departamentales. En el caso de Canelones, el servicio de TC sufre algunos de los problemas que se viven en Montevideo aunque agravados por las características de este departamento, su extensión y la gran cantidad de ciudades y pueblos que conforman el AM del departamento. Los principales problemas en el servicio en Canelones pasan por: la superposición de líneas (caso especialmente significativo en la Ciudad de la Costa), la inadecuación de los horarios, la no explotación de líneas de carácter social⁴¹, los altos costos de funcionamiento y el costo del boleto.

La IMC a través de su División de Transporte está impulsando políticas que buscan la mejora en la eficiencia del transporte y una mayor cobertura social del servicio. Por ello, la IMC ha impulsado la necesidad de renovar el parque automotor y la incorporación de tecnología en las unidades. A partir del 1 de Marzo de 2007 se estableció por resolución municipal la obligación de incorporar tecnología que brinde información sobre el desempeño del servicio en los ómnibus que circulan por el departamento. Esto permitirá tener datos sobre el número de pasajeros y el cumplimiento de los horarios por parte de las unidades⁴². En cuanto a las políticas de carácter social en el TC, la IMC impulsa la creación un sistema de integración tarifaria del AM, lo que permitiría al pasajero llegar a su destino abonando un solo boleto. El boleto gratuito para los estudiantes y discapacitados es otro de los temas claves y en el que se busca lograr beneficios. La IMC apunta asimismo, a mejorar el servicio en las zonas periféricas y en aquellas localidades donde por no ser rentables las empresas dejaron de explotar las líneas.

El departamento de San José como integrante del AM tiene en términos de TC una situación diferente en algunos aspectos a la que se vive en Montevideo y Canelones. Este es el departamento con menor población de los tres que conforman el área, no obstante algunas localidades próximas a la capital como Rincón de la Bolsa, Delta del Tigre y Libertad han visto incrementada su población. El servicio de TC no se ha adaptado aun a esta realidad. El servicio es insuficiente, los horarios no siempre son los más convenientes y existen casos de superposición de líneas ente las empresas. Desde

la IMSJ se están intentado impulsar políticas que mejoren el servicio de TC en buena medida por las demandas de los habitantes de esta zona.

Entre los temas prioritarios para la IMSJ se encuentra la creación de más líneas de ómnibus hacia estas localidades y el aumento de su frecuencia. De la misma forma, es importante una mayor articulación en los trasbordos entre las líneas departamentales y las suburbanas. Este es un caso especialmente importante en Rincón de la Bolsa donde incremento poblacional no ha visto reflejado aun un aumento sustancial en la oferta de recorridos y horarios por parte de las empresas que abastecen a la localidad. Desde la IMSJ se trata también de impulsar la renovación de la flota pero como es de suponer, es muy difícil en especial para las empresas más pequeñas, ya que se necesita de un excedente económico con el que en general las empresas no cuentan.

Uno de los temas más importantes para el departamento y para la IMSJ es el mejoramiento edilicio, así como los caminos y rutas municipales y nacionales. En términos de la infraestructura vial, el corredor de la Ruta 1 es el principal nexo con Montevideo por tanto es el principal camino de recorrido de las líneas suburbanas. El acondicionamiento de terminales que pueden servir como lugares de trasbordo en distintas localidades, pero que hoy no se encuentran en condiciones está igualmente entre los temas de la agenda en transporte para la IMSJ.

11 - LA DIFICULTAD PARA ESTABLECER POLÍTICAS DE TC EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO.

11.1. – El Marco Institucional: Leyes antiguas y superposición de competencias

Si bien las líneas departamentales dependen de los municipios, mientras que los recorridos metropolitanos son competencia del MTOP, esta situación no se compadece con la realidad. La mayoría de las líneas utilizadas en la periferia de la ciudad son líneas de carácter metropolitano pero transitan por caminos departamentales. En cuanto al precio del boleto, el traspaso de los límites departamentales, así sea por una distancia corta, aumenta significativamente su valor.

Los problemas en el marco institucional para generar políticas unificadas de TC metropolitano presentan falencias tanto a nivel general como del propio sector. La delimitación de las competencias departamentales de las nacionales en muchas arenas de políticas suelen ser confusas o ambiguas debido en buena medida a una Ley Municipal del año 1935 que no está acorde a la realidad actual del país, a los diferentes ámbitos de políticas o a las relaciones intergubernamentales del Uruguay.

Esta situación provoca que se generen “zonas grises” (Michélin, 1999) en donde no está claro a cual es la responsabilidad de la Intendencia y cual la del Gobierno Nacional. En el caso del TC, la Ley Municipal establece que los Municipios deben hacerse cargo de la reglamentación de los servicios de

TC pero no establece ninguna mención a los recorridos de líneas interdepartamentales, la fijación de sus tarifas o a la coordinación con el MTOP.

La diferenciación en las competencias entre los niveles de gobierno nacional y departamental en el Uruguay presentan algunas dificultades principalmente para los últimos quienes tienen muy poca capacidad para definir políticas claves en su territorio como el caso de la política de TC.

Los actores consultados han señalado que uno de los principales problemas para fijar políticas desde los municipios refiere a la superposición de competencias (a favor del MTOP). *“Tenemos problemas para definir las políticas porque las define el MTOP, creo que aquí falta un poco de comunicación, siempre faltó no es nuevo”* (Entrevista a jerarca municipal). Esto es especialmente importante para el transporte en el AM ya que los gobiernos departamentales no tienen las herramientas institucionales para tomar decisiones por sí mismos, teniendo que hacerlo siempre a través del MTOP. Este desajuste entre las competencias de los organismos, atenta contra la provisión de un servicio eficiente ya que los gobiernos departamentales no pueden dar una respuesta rápida a los problemas de movilidad de sus habitantes. Como ejemplo se puede citar uno de los problemas explicitados por un director de la IMSJ: *“La fijación de horarios y recorridos de las líneas metropolitanas depende del Ministerio lo cual genera muchas veces superposición de vehículos con aquellos que realizan servicios locales quienes suelen verse perjudicados”* (Entrevista jerarca municipal de la IMSJ). Si bien esta situación puede ser entendida como una falta de coordinación intergubernamental, es claro que existe un problema de fondo en quienes son los que deben tomar las decisiones sobre la fijación de las políticas. La superposición de competencias puede derivar asimismo en bloqueos por parte de algunos de los organismos y por tanto una parálisis en la implementación de las políticas.

Desde diferentes organismos se ha planteado la necesidad de crear un Ente de coordinación del transporte metropolitano para la regulación de los problemas señalados. En este sentido, también es clara la dificultad jurídica que presenta el establecimiento de un Ente de estas características en el orden institucional uruguayo ya que no están previstas las instituciones supra o intermunicipales en la Constitución. Su creación solo puede existir hasta el momento, de forma *ad-hoc* y no con competencias formales. De igual forma, es claro que la constitución de un ente regulador del TC metropolitano debe también lograr un delicado equilibrio ya que implica por parte de los organismos públicos, ceder una parte de sus competencias. En el caso de un Ente metropolitano, la IMM perdería jurisdicción sobre todo su territorio mientras que la IMC y la IMSJ solo lo harían sobre una porción de su Departamento.

No obstante, la existencia de este tipo de instituciones sería de gran ayuda para la implementación de políticas de TC ya que este podría tener las competencias en la fijación de precios, horarios, recorridos, etc. y permitiría actuar en formas más rápidas a los cambios que se sucedan. Parece claro afirmar por tanto, que el marco institucional tanto a nivel nacional como sectorial no favorece el establecimiento de políticas metropolitanas. El problema base en la dificultad para generar este tipo

de políticas se encuentra en un marco institucional que no reconoce o no está ajustado al ámbito metropolitano y que por tanto segmenta la generación de políticas entre lo nacional y lo municipal e incluso lo intermunicipal. Cada organismo se ocupa de sus competencias (o su territorio) y no está establecida la necesidad de la coordinación intergubernamental en la definición de las políticas. Al mismo tiempo y por los motivos señalados anteriormente, puede notarse que no existe una rendición de cuentas a nivel metropolitano, es decir, cada organismo (o sus directores) son evaluados en cuanto a su capacidad para establecer planes y políticas dentro de su territorio y no como parte de un sistema metropolitano superior.

El marco institucional en el Uruguay, tanto en lo que refiere a la relación Gobierno Nacional-Intendencias Municipales, como en particular al sector de transporte, no incentiva la actuación conjunta de los organismos, sino que por el contrario tiende a inhibirla, lo que redundará en una fragmentación de las políticas.

12 - RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA GESTION DEL TC METROPOLITANO: redes y espacios de coordinación de políticas.

La posibilidad de generar políticas metropolitanas coherentes y unificadas está muy influenciada, como fue señalado anteriormente, por la capacidad para generar redes de gestión públicas y una buena articulación intergubernamental y público-privada. En el caso del TC metropolitano existen cuatro actores públicos fundamentales: el MTOP, la IMM, la IMC y la IMSJ. De la articulación de estos cuatro actores públicos depende en gran medida la capacidad para generar políticas en el sector⁴³. Dentro de los actores privados se encuentran las empresas de transporte que cuentan con diferentes agremiaciones. Las más importantes son: ANETRA, Cámara del Transporte Uruguayo y TUPCI. En cuanto a los trabajadores, estos se encuentran agremiados en la UNOTT.

En el caso de la red de TC, existen dos grandes actores que son centrales en la definición de las políticas aunque con diferente peso y características: el MTOP y la IMM. El MTOP por tener las competencias en materia de TC suburbano se constituye en un actor central dentro de la red. Los directores municipales consultados han señalado al MTOP como el principal interlocutor y con el cual existe mayor relacionamiento: *Con el MTOP es con quien se trabaja más estrechamente en el transporte suburbano* (Entrevista jerarca municipal de la IMM).

Por ello, algunas de las medidas que los Municipios quieren impulsar deben ser coordinadas o ejecutadas a través del MTOP. La aprobación del boleto estudiantil y la constitución del fideicomiso para el TC suburbano a través de un decreto del Poder Ejecutivo es un ejemplo claro de ello.

En el caso de Canelones, los actores consultados han señalado la limitación que tiene la IMC a la hora de definir políticas en su propio territorio en manos del MTOP. *Como el transporte suburbano*

depende del MTOP, la IMC antes no hacia o se limitaba a seguir las directrices del MTOP, ahora existe mayor coordinación, (...) la IMC en administraciones anteriores se descuidó por completo el tema del TC (Entrevista jerarca de la IMC). Esta situación ha configurado a la IMC como un actor más bien pasivo o receptor de las políticas del MTOP.

La coordinación entre el MTOP y la IMSJ ha tenido avances en algunos aspectos como es el citado caso del Boleto estudiantil, la rebaja del boleto y los problemas de vialidad⁴⁴. Sin embargo existen otros problemas que son muy importantes para definir una política metropolitana de TC que no han podido implementarse en forma correcta debido a una falta de comunicación y coordinación entre la IMSJ y el MTOP como es la descoordinación en la homologación de horarios entre las líneas departamentales y las metropolitanas⁴⁵.

La “extensión” de las líneas urbanas fuera de la ciudad de Montevideo, si bien es un paso previo para la conformación del sistema metropolitano, es vista, por la IMM como una contradicción en las políticas: *El MTOP plantea “tirar” los muros de lo departamental y llevar el sistema hacia el AM, esto se contradice con el PMU que se basa en los trasbordos, este paso previo no racionaliza las líneas, no tiene nada que ver con la lógica del PMU. Si bien esto debería ser momentáneo, es difícil sacar los recorridos una vez instalados* (Entrevista jerarca municipal de la IMM).

Es importante señalar que esta situación no significa que se viva permanentemente en una situación de conflicto entre los municipios y el MTOP, por el contrario en general se constata un buen relacionamiento. Lo que se trata de remarcar es la poca capacidad de acción que tienen por si mismos los gobiernos departamentales y la necesidad de operar a través del MTOP debido a las restricciones institucionales que tienen los municipios. Esto trae como consecuencia que en muchos casos exista una descoordinación entre las esferas de gobierno y una inacción o lentitud en la aplicación de las políticas.

La IMM también se configura como un actor clave dentro del sistema de transporte no solo por la centralidad que la ciudad de Montevideo supone sino también, porque es el único municipio dentro del AM que ha definido un plan de movilidad. El avance en materia de políticas de transporte por parte de Montevideo es mayor que el de sus vecinos lo cual lleva a que este se transforme en un actor central de la red y el que tiene mayor capacidad para definir políticas. El PMU de la IMM incluye la integración del sistema urbano de Montevideo con el sistema metropolitano. Esta “centralidad” montevideana produce que las políticas se generen a partir de Montevideo y sus planes.

Si bien la idea es generar un sistema metropolitano, los directores de la IMM han señalado que la intención es generar este sistema a través de la absorción de los sistemas de Canelones y San José por parte de Montevideo. Por parte de los directores de las comunas del interior también se ha marcado la indudable influencia y centralidad en la definición de políticas que realiza Montevideo: *Dentro del contexto del AM, el MTOP y la IMM son los dos actores primordiales aunque no establecen presión (...)*

Canelones está en sintonía con el proceso de cambio de Montevideo y sus políticas. (Jerarca municipal IMC). Este aspecto es muy importante ya que demuestra la asimetría en la definición de políticas entre las comunas, y la constante relación centro-periferia que se registra también en este aspecto.

Otra de las cuestiones claves para la implementación de estas políticas es la relación y las negociaciones que se han alcanzado con los trabajadores y las empresas. En cuanto al relacionamiento con los trabajadores, este es muy estrecho y ya se ha establecido que la incorporación de la nueva tecnología y la racionalización de los recorridos no provocarán pérdidas de empleo o reducciones salariales. En cuanto a relación con las empresas puede decirse que existe dialogo y receptividad aunque para algunos jercas es una dialogo difícil: *La relación con las empresas es una relación difícil, tienen pocas intenciones de ir hacia una reestructura del transporte, poca predisposición al cambio aunque existe dialogo, hay un espíritu conservador en las empresas. Las empresas tienden a ver el transporte dentro de los límites geográficos, ven el árbol pero no ven el bosque, eso lo único que hace es mantener a ciertos vecinos dentro de una categoría A y otros en una categoría B, dependiendo del límite departamental de donde se viva.* (Entrevista radial a jerarca de la IMC).

Por parte de las empresas existe un cierto escepticismo en cuanto a los beneficios que las nuevas medidas pueden traer para las empresas: *Lo que puedo decir del AM es aventurarnos mucho, (...) vamos a ver los frutos que puede dar, que ojalá sea para el usuario pero también para las empresas (...), estamos trabajando muy justo entre el boleto y los gastos, el margen es poco y nos manejamos con muchas dificultades.* (Entrevista radial a representante de COPSA). La relación entre los actores públicos y los privados es fundamental ya que estos tienen la capacidad para bloquear o facilitar las políticas según sus intereses.

La falta de coordinación intergubernamental es quizás el principal aspecto que puede dificultar la conformación de una política de TC metropolitano eficiente. Si bien existe el compromiso político de todos los actores públicos que conforman el AM en reformar el sistema de transporte y a grandes rasgos, se comparte el diagnóstico y las políticas a llevar a cabo, aún así, no se ha implementado una correcta articulación entre los Municipios y, entre estos y el Gobierno Nacional. Esta falta de comunicación deriva en una desconexión entre las políticas que cada comuna y el MTOP están definiendo. Podemos afirmar por tanto que todavía no se ha conformado una buena articulación en red o en forma transversal de la política que integre a todos los actores. En términos teóricos podríamos decir que la red se ha fortalecido en los últimos años en cuanto a su calidad y cantidad de relacionamiento entre sus actores así como también en la consolidación de ideas y valores compartidos. Por otra parte puede decirse que existen “jugadores claves” (el MTOP y la IMM) quienes tienen más y mejores contactos con los otros jugadores así como también mayores recursos. Esta posición les permite ser actores centrales en la definición de la política pública.

De la misma forma, es claro que las mejoras en la coordinación intergubernamental también provienen de factores políticos. En administraciones anteriores, las dos principales Intendencias que conforman en AM por población (Montevideo y Canelones), pertenecían a partidos políticos

distintos⁴⁶ y existía un fuerte enfrentamiento entre ambas comunas. En la actualidad ambas administraciones son gobernadas por el Frente Amplio, así como también el MTOP por lo que existe una misma “sintonía ideológica”. Esto ha propiciado un importante cambio de relacionamiento y una mayor intención de trabajo conjunto, como es manifestado por todos los jerarcas consultados.

Al mismo tiempo es necesario aclarar que buena parte de las dificultades en la coordinación intergubernamental de estos organismos refiere a la diferencia en las necesidades de cada uno de los departamentos o su situación material lo cual condiciona los temas de mayor prioridad en su agenda. Los deterioros en la infraestructura vial del departamento de Canelones son uno de los principales problemas para la comuna, la solución de esta cuestión es un paso previo⁴⁷ para la realización de una reforma en el TC en el departamento. La IMC manifiesta que el principal tema en su agenda es la realización de obras de vialidad y alumbrado. Si bien el TC es un tema importante para la IMC este queda relegado detrás de las obras públicas urgentes. Por tanto, mientras Montevideo se encuentra embarcado en la realización de un Plan de Movilidad que reestructure el transporte, Canelones se encuentra en una fase previa para la realización de una reestructura profunda del sector. Por su parte, la IMSJ señala que tiene como la principal aspiración dentro de sus políticas, la renovación de la flota de ómnibus y no tanto la incorporación de la tecnologías como apunta Montevideo.

12.1. - Espacios de coordinación en las políticas metropolitanas: El programa Agenda Metropolitana:

Con la intención de coordinar políticas en el ámbito metropolitano se firmó en Julio de 2005 un acuerdo entre las tres Intendencias que conforman el AM para la creación de *Agenda Metropolitana*. Este programa tiene como objetivos el tratamiento conjunto de una serie de problemas que afectan a toda el área, entre ellos el TC⁴⁸. *Agenda Metropolitana* cuenta con un coordinador general externo y un representante de cada departamento⁴⁹.

Agenda Metropolitana se ha definido en la actualidad como la principal instancia de coordinación de políticas metropolitanas en nuestro país, realizando diversos acuerdos intermunicipales.

No obstante, es importante marcar una serie de debilidades que este programa tiene como espacio de coordinación y generador de políticas los cuales deberían reforzarse.

- No es una instancia institucional legal – *Agenda Metropolitana* no tiene una institucionalidad propia o personería jurídica por lo cual no tiene las competencias legales para definir políticas. Las acciones del programa están condicionadas por la voluntad política de sus integrantes y no hay obligación de cumplir con los acuerdos.

- Está condicionado por su financiamiento – La existencia del programa corresponde a un préstamo del PNUD y no forma parte del presupuesto nacional o de las Intendencias. Por tanto, la estabilidad y sus recursos están atados a la existencia de los préstamos internacionales.

- No tiene legitimidad ciudadana – Si bien puede decirse que cuenta con legitimidad política ya que es un acuerdo entre las Intendencias del AM, carece de legitimidad política directa ya que sus representantes no son elegidos por la ciudadanía.

En base a los modelos de asociación metropolitana de Lefevre (2005) y Rodríguez & Oviedo (2001) planteados anteriormente, podemos ubicar al Programa Agenda Metropolitana de nuestro país.

	Legitimidad Política	Recursos Propios	Multipropósito	Territorio igual a AM
Agenda Metropolitana	Indirecta	NO	SI	SI ⁵⁰

El caso de Agenda Metropolitana se acerca a un modelo de asociación inframetropolitana, A diferencia de este modelo, Agenda Metropolitana coordina políticas en todo el área pero al igual que en el caso inframetropolitano las responsabilidades, recursos y el financiamiento por las políticas son muy variadas.

Por tanto, si bien Agenda Metropolitana es un espacio de coordinación de la red intergubernamental de actores, su débil institucionalidad y falta de recursos propios limitan en buena medida la capacidad de acción y la concreción en este ámbito de acuerdos estables y de largo plazo en cuanto a las políticas metropolitanas de TC. De igual forma, muchos de los acuerdos alcanzados en el ámbito de este programa – entre ellos el Sistema de Transporte Metropolitano – se encuentran luego condicionados por las dificultades en la gestión de los gobiernos departamentales o el Estado en general. Parece necesario dotar de mayores recursos humanos y económicos al programa para que este pueda transformarse en un espacio más fuerte de coordinación y decisión de las políticas metropolitanas.

13 - LAS CAPACIDADES TECNICAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES: una limitación para la elaboración de políticas metropolitanas.

Las capacidades técnicas con las que cuentan los organismos públicos – personal calificado y equipos profesionales – condicionan las capacidades para gestionar en forma eficiente las distintas políticas. En el caso de Uruguay, los gobiernos departamentales (incluidos los del AM) han tenido históricamente grandes dificultades para conformar equipos técnicos que propicien una gestión más eficiente de los recursos y las políticas. La falta de equipos técnicos es un problema central ya que esto impide realizar una política planificada y de largo plazo. Esta situación es especialmente relevante en los departamentos de Canelones y San José aunque Montevideo no queda excluido de esta problemática: *“San José y Canelones, no tienen prácticamente nada regulado o tienen normativas muy viejas (...) dependen completamente de nosotros”* (Entrevista a jerarca del MTOP).

La falta de recursos económicos deriva en muchas ocasiones en la imposibilidad de contar con personal especializado lo cual a su vez, hace que la política se efectúe sin un conocimiento técnico que respalde las decisiones. Debido a la falta de conocimiento especializado, existen pocos indicadores o datos que permitan tomar decisiones más allá de la experiencia de quienes fijan las políticas. *Formar un equipo técnico es imprescindible pero hacen falta recursos* (Entrevista a actor calificado de la IMC).

Una de las cuestiones claves que se plantean a la hora de establecer un sistema de transporte para el AM son las diferencias que existen en recursos económicos y técnicos entre los tres departamentos que la conforman. *Hay otro problema que es el desarrollo desigual de las potencias de los equipos técnicos, incluso los indicadores son muy montevideano-céntricos* (Entrevista a actor calificado del AM).

Mientras Montevideo y San José tienen un equipo estable y con cierta experiencia y recorrido en lo que refiere a la gestión del transporte departamental debido a que han sido gobernados por un mismo partido durante varias administraciones. Canelones por su parte, se encuentra en una etapa de renovación de sus equipos técnicos debido al cambio en el partido de gobierno lo cual lleva siempre un tiempo para la adaptación y el establecimiento de sus políticas. Al mismo tiempo, es claro que el presupuesto de la comuna capitalina es sustancialmente mayor que el de Canelones y San José. Esto le permite a la IMM la elaboración de estudios especializados y una mayor capacidad para definir políticas con un respaldo técnico.

Esta falta de equipo técnico de Canelones no solo hace muy difícil implantar un plan integral de transporte para el departamento sino que por otra parte, lleva a que la IMC no tenga capacidad de liderazgo y de proposición frente a otros organismos como pueden ser la IMM, el MTOP o incluso las propias empresas. *La ejecución de un plan integral de transporte para Canelones es hoy imposible por la falta de recursos* (Entrevista a actor calificado de la IMC). Esto provoca que la IMC se comporte como una receptora de políticas, con escasa capacidad para plantear propuestas a nivel técnico. Si bien en la actualidad la División de Transporte está realizando esfuerzos por mejorar su equipo técnico, esto ha chocado con los escasos recursos de la comuna para volcarlos en estos temas. La necesidad de incorporar funcionarios técnicos es enfatizada por los directores quienes en muchos casos deben

recurrir a su experiencia política o conocimiento del tema sin tener un estudio técnico que los respalde. La principal intención de la comuna en relación al sector es intentar paliar los problemas sociales que tiene el departamento. Aun cuando existen las intenciones de formar un equipo técnico, los directores manifiestan que en caso de contar con algunos recursos económicos “extras”, estos se volcarían a solucionar la emergencia social a través de la subvención del boleto estudiantil u otro tipo de pasaje.

En San José la conformación de un equipo técnico estable también es un problema que afecta a su comuna. Sus directores manifiestan que en general se trabaja con técnicos del MTOP o de la OPP-DIPRODE (tanto para los temas de transporte como de vialidad) o se contratan técnicos para asuntos específicos. Las restricciones presupuestarias de la Intendencia hacen muy difícil la incorporación de equipos técnicos por lo que usualmente se “depende” de los técnicos de otras instituciones.

Si bien la situación de Montevideo es más favorable en relación a sus departamentos vecinos, la IMM cuenta con algunas dificultades para implementar sus políticas las cuales derivan de sus capacidades técnicas. El PMU que proyecta implantar la IMM requiere de varias fases de diseño e implementación así como también una construcción institucional que le de forma a las políticas. Sin duda uno de las principales dificultades a la hora de establecer un plan de reforma del transporte metropolitano es la falta de un Plan Maestro para encarar esta política. Si bien la IMM ha definido los grandes lineamientos y objetivos de lo que se pretende hacer en el transporte colectivo y de carga, no se ha definido aun el documento final que establezca claramente y con precisión las medidas a tomar: las prioridades en la acción, los plazos de las obras, el gasto y otros indicadores claves. Asimismo, ha tenido problemas para definir la institucionalidad en la que este plan está inserto. No se ha establecido una Unidad Ejecutora con técnicos exclusivos para la implementación de PMU sino que se trabajan con equipos de los distintos departamentos de la IMM⁵¹. El apoyo técnico que brinda la consultoría financiada por el BID es un elemento importante para desarrollar un “Plan Maestro” para el sector, no obstante, demuestra la dependencia de asistencia técnica externa para la definir las políticas por parte de la comuna.

En términos teóricos podríamos afirmar que la debilidad interna de los actores que conforman la red, afecta a esta en cuanto a su capacidad para organizarse y elaborar políticas. La falta de equipos técnicos puede denominarse en algunos casos como un problema “estructural” de los gobiernos municipales. Esta situación genera debilidad a la hora de establecer políticas coherente y de largo plazo o una dependencia por otras instituciones ya sean nacionales o internacionales

14. – CONCLUSIONES: La importancia de repensar las políticas metropolitanas en el Uruguay.

El estudio de caso analizado en este trabajo ha intentado enfatizar en la aparición de una nueva arena de políticas en el Uruguay – las políticas metropolitanas – como un espacio de políticas distintas de las nacionales o las municipales. La hechura de las políticas metropolitanas cuenta con características propias ya que inevitablemente necesita de la coordinación intergubernamental (de diferentes niveles) que supone el actuar sobre un territorio con varias autoridades administrativas.

Por tanto, afrontar los problemas metropolitanos en nuestro país desde una óptica puramente departamental o nacional conlleva ignorar una gran parte del problema lo cual es prácticamente condenar al fracaso las políticas que puedan desarrollarse. En este sentido, parece central la gestión eficiente y en red de los recursos metropolitanos para el establecimiento de políticas conjuntas y el intercambio de información y experiencias.

La realidad política metropolitana implica por ello repensar la elaboración de las políticas municipales y también nacionales en nuestro país. Uno de los principales desafíos en la hechura de estas políticas debe ser la superación de la segmentación y la centralización en la elaboración de las políticas, una situación especialmente relevante dentro de los espacios metropolitanos. Muchos de los problemas que los departamentos que conforman el AM deben enfrentar, tienen raíces comunes que pueden ser mejor tratados mediante una gestión en red de las políticas.

El caso del TC y las dificultades en la movilidad de los habitantes del AM, esta se encuentra estrechamente relacionado a una realidad social como es la segregación residencial producto del progresivo vacío de las zonas centrales de la ciudad y el aumento del establecimiento poblacional en la periferia de Montevideo. Proveer condiciones de movilidad a estos ciudadanos se transforma en una política social más en la medida que facilita la integración y ayuda a generar ciudadanía. Como ejemplo podemos citar la opinión de un jerarca municipal: *“En el fondo en esta discusión del transporte no hay más que una discusión sobre la redistribución de la riqueza, si hay una medida que ha demostrado tener fuerte impacto en la economía de los hogares de menores recursos, ha sido el tema de la rebaja del boleto”* (Entrevista radial a jerarca municipal de la IMC).

Si bien las políticas metropolitanas se están fortaleciendo en nuestro país debido a una mayor voluntad política de los actores que integran el espacio, todavía existe un relativo desconocimiento de parte de los municipios de las políticas que sus departamentos vecinos están haciendo. En general, esto ha llevado a una duplicación de los esfuerzos en una serie de aspectos que pueden ser encarados en forma conjunta. Esta segmentación es prácticamente un déficit histórico en la elaboración de políticas en el Uruguay. En el caso de las políticas metropolitanas y particularmente el TC, el desafío se encuentra en como propiciar una gestión más eficiente de aquellas políticas de acción directa sobre el territorio y que logren superar las barreras político-administrativas en la provisión del servicio de TC.

Por otra parte, y más allá de la voluntad política por establecer acuerdos metropolitanos, parece claro señalar que el Uruguay no cuenta con una estructura jurídica o marco institucional que facilite la coordinación y elaboración de políticas metropolitanas. La generación e implementación de políticas metropolitanas también está limitada por las restricciones institucionales existentes. El establecimiento de jurisdicciones y competencias dentro del orden institucional uruguayo deja en muchos casos vacíos o superposición de competencias que dificultan la coordinación, e incluso inhibe la acción intergubernamental.

Esta situación se confirma en el análisis de nuestro trabajo. Las políticas de TC en el AM han sido por largo tiempo tratadas en forma segmentada por cada uno de los departamentos dificultando la gobernabilidad de todo el sistema. El marco institucional del sector suele ser confuso en muchos casos para definir que aspectos son de competencia nacional y cual departamental.

Creemos por tanto que gestionar una política que haga del TC metropolitano un servicio eficiente, tiene desde una mirada política al menos dos aspectos claves para avanzar.

Por una parte, es necesario una reestructura que fortalezca el rol de los gobiernos departamentales para definir políticas metropolitanas tanto en conjunto como dentro de su propio departamento. Una gran parte de las localidades del AM tienen patrones de movilidad que llevan a que el transporte interdepartamental sea el principal recorrido utilizado y en este sentido los municipios tienen muy poca capacidad para establecer el ordenamiento y control del mismo o para actuar en forma rápida. De igual forma, las “barreras” departamentales representan hoy una dificultad para establecer recorridos suburbanos.

En el largo plazo esto podría derivar en la conformación de un Ente regulador del transporte metropolitano el cual debería incluir a los actores públicos nacionales y departamentales (e incluso locales) así como también a las empresas y los trabajadores. La creación de una instancia intermunicipal institucionalizada presenta el problema de la forma jurídica para la misma las cuales no están previstas en nuestro país (con excepción del Congreso de Intendentes) lo cual necesitaría de una reforma constitucional que especifique nuevas formas de gestión pública. De cualquier manera, conformar un espacio institucionalizado de políticas para el sector sería un gran paso para establecer una política única del transporte metropolitano y un sistema de gestión en red. Si bien este también puede ser creado como un espacio consultivo o de coordinación – como es el caso del programa *Agenda Metropolitana* – sería aun más importante que este organismo pudiera tener competencias legales para fijar políticas. De esta forma, podría darse una respuesta integral a una cuestión que es regional y necesita de políticas conjuntas.

El otro aspecto central (y estrechamente relacionado al anterior) es mejorar la calidad de los equipos técnicos de los gobiernos departamentales para que estos puedan implementar mejores políticas. El fortalecimiento técnico es un aspecto fundamental para mejorar la gestión de las políticas.

Hoy en día, los municipios, especialmente los del interior del país, cuentan con muy pocos recursos técnicos que les permitan elaborar políticas y una planificación de largo plazo. Esta situación coloca a los municipios más como receptores de políticas que como generadores de las mismas. Si bien los gobiernos municipales tienen fuertes restricciones presupuestarias que dificultan el fortalecimiento de sus equipos técnicos, también es importante tener en cuenta que en muchos casos no se visualiza la importancia de esta dimensión por parte de los jerarcas públicos. El fortalecimiento técnico es también parte de una voluntad política por establecer políticas con mayor grado de conocimiento especializado.

La planificación metropolitana del TC en nuestro país se encuentra en los primeros pasos y sin duda quedan muchos aspectos que pueden mejorar esta coordinación tanto a nivel político como institucional. Colocar a la problemática metropolitana como un tema clave en la agenda política de los gobiernos es el principal desafío para el desarrollo de estas políticas. Las políticas metropolitanas, aun incipientes en el Uruguay, se enfrentan a una realidad social y económica ya establecida. Solo mediante la definición clara los objetivos y la mejora en la gestión de los recursos se puede propiciar un desarrollo social y sustentable en las AM que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

15 - BIBLIOGRAFIA

Artigas, A; Chabalgoity, M; García, A; Medina, M. & Trinchitella, J. (2002). *Transformaciones socio-territoriales del área metropolitana de Montevideo*. Disponible en: www.scielo.cl

Berg, L. , Braun, E. & Meer, J. (1999). *Competitividad y cohesión metropolitana*. Papeles de Economía Española, N° 80.

Bergara, Mario. (2003). *Las reglas del juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*. Trilce. Montevideo.

Börzel, Tanja (1997). *¿Qué tienen de especial los policy networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*. Disponible en: www.eiop.or.at

Caccia, S. & Mullahy, L. (1994). Como hacer habitables las ciudades: iniciativas locales en el manejo de los desechos sólidos y el transporte público. En: Reilly, Charles (Comp.). *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Fundación Interamericana. Arlington. EE.UU.

Cancela, H. & Urquhart, M. (1999) *Simulación del transporte colectivo urbano*. Reporte técnico INCO. Fac. de Ingeniería, Montevideo.

Castells, Manuel (1998). ¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. *Ponencia presentada en el Seminario: Sociedad y Reforma del Estado. Sao Paulo. 26 al 28 de Marzo, 1998*

Cecilio, M., Couriel, J. & Spallanzani, M. (2003), *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales del área metropolitana de Montevideo*. UdelaR – Facultad de Arquitectura. Disponible en www.farq.edu.uy

CEPAL (2004). La planificación del transporte y su incidencia en la competitividad de las ciudades. *Boletín FAL. Edición N° 212*

CEPAL (2004a) Las tarifas del transporte colectivo en las ciudades de América Latina: los sistemas, los valores y los problemas. *Boletín FAL. Edición N° 214*.

Chaparro, Irma (2002). Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio. *CEPAL. Serie: Recursos Naturales e Infraestructura N° 48*. Santiago de Chile.

Cirio, Daniel. (1999). *Hacia una gestión metropolitana: Montevideo y su área metropolitana, el caso particular de la Ciudad de la Costa*. Monografía final de la Licenciatura en Sociología. FCS-UdelaR. Montevideo

Comisión Social Consultiva – UdelaR (2004). *Movilidad Urbana. Mitigadora de la segregación socio-residencial y potenciadora del empleo productivo de bienes y servicios*.

Corrales, María Elena (1999). Modernización de los servicios públicos por redes: eficiencia económica y solidaridad social. *Trabajo presentado en el taller organización por IIGOV-PNUD: Ahora las instituciones, desarrollo institucional para el desarrollo humano*. 19 al 22 de Octubre de 1999. México.

Cuadrado, J. & Fernández, J. (2005), Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En: Cuadrado & Fernández (Ed.). *Gobernar las metrópolis* Cáp. 2

De la Rosa, Pablo (2004). *La difícil relación entre dos actores del transporte: CUTCSA – Intendencia Municipal de Montevideo*. Las Brujas.

De Mattos, Carlos (2002), *Transformación de las ciudades Latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?*. Disponible en: www.scielo.cl

Evans, Mark. (2001). Understanding Dialectics in Policy Network Analysis. *Political Studies. Vol. 49*.

Fuenmayor, J. & Molero, L. (2002). *Análisis crítico de la obra de Douglass North*. Disponible en: www.moebio.uchile.cl

Fleury, Sonia. (2002). El desafío de la gestión de redes de política. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12 – 13. Disponible en: www.iigov.org

Garnier, Leonardo (2000). Función de coordinación de planes y políticas. *CEPAL. Serie: Gestión Pública. N° 1*. Santiago de Chile.

Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Paper presentes for the MPIFG Scientific Advisory Board. May 9, 1996. USA

- Honty, Gerardo. (1996). Equidad y sustentabilidad en el transporte montevideano. En: Democracia y ecología: la política de la gestión ambiental. Vintén Editor. Montevideo
- IMM (2005) *Montevideo en cifras 2004*. Disponible en: www.montevideo.gub.uy
- IMM (2004a), *Programa departamental de Montevideo 2005 – 2010*. Disponible en: www.montevideo.gub.uy
- IMM (2004b), *Informe Ambiental GEO Montevideo*. Disponible en: www.montevideo.gub.uy
- IMM (s.f.). *Memorias del Plan Montevideo*. Disponible en: www.montevideo.gub.uy
- IMM (1999). *El Montevideo que viene*. Disponible en: www.montevideo.gub.uy
- ITU (1994). *Estudio del Área Metropolitana de Montevideo*. Facultad de Arquitectura-UdelaR. Montevideo
- Insuani, Federico (2005). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile. 18 al 21 de Octubre. 2005
- Jordana, Jacint (2001). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*. IIDS. Washington D.C.
- Klijin, E. (1998). *Redes de política pública: una visión general*. Sage Publications.
- Klink, Jeroen (2005), Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En: Cuadrado & Fernández (Ed.). *Gobernar las metrópolis* Cáp. 3
- Knoke, David. (1990). *Political Networks. The structural perspectiva*. Cambridge University Press.
- Kralich, Susana (1998). *El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la región metropolitana de Buenos Aires*. Disponible en: www.scielo.cl
- Lefevré, Christian (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En: Cuadrado & Fernández (Ed.). *Gobernar las metrópolis* Cáp. 4
- Magri, Altair (2004). *Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas: estado del arte de un tema irresuelto*. FCS-ICP. DT N° 43. Montevideo.
- Magri, Altair (2003). *La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay*. FCS-ICP. DT N° 40. Montevideo.
- Magri, Altair (2002). Las políticas de vivienda y servicios de infraestructura en el Área Metropolitana de Montevideo: sectorialidad y parálisis en la coordinación de objetivos interinstitucionales. Disponible en: www.aaps.org.ar
- Mandell, M. (2003): *Collaboration Through Network. Structures form Community Building Efforts*. National Civic Review, vol. 90, n° 3
- March, J. & Olsen, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. FCE. México.

- Marin, B. & Mayntz, R. (1991). Policy Networks. Empirical evidence and Theoretical considerations. Max-Planck Institut. Koln
- Marsh, David (Ed.) (1998). *Comparing Policy Networks*. Open University Press. Philadelphia. USA.
- Marsh, D. & Stoker, G. (1997). *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Alianza Universidad. Madrid.
- Martínez, E. (2001). *Modos de gestión y producción del territorio metropolitano de Montevideo*. ITU-Facultad de Arquitectura – UdelaR. Montevideo
- Mayntz, Renate. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21. Caracas.
- Meyer, Wolfgang (2003) *Movilidad sin interrupciones: hacia la integración de los servicios de transporte urbano y regional*. Disponible en: www.iutp.com
- Michélin, Gustavo (1999). Finanzas de los gobiernos departamentales en Uruguay. *CERES. Estudios* N° 9. Montevideo.
- Monzón, Andrés (2005). Gestión del transporte metropolitano. En: Cuadrado & Fernández (Ed.). *Gobernar las metrópolis* Pág. 7.
- MTOP (2006). *Anuario estadístico 2005*. MTOP. Montevideo
- Narbondo, P. & Ramos, C. (2001). Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción. En: Calamé, P. & Talmant, A. (Comp.): *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza*. Trilce. Montevideo
- North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Paulo, Laura (2005). *La circulación de ideas como factor de incidencia en los procesos políticos*. Disponible en: www.rau.edu.uy
- Peters, Guy (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Ed. Gedisa. Barcelona
- Pinheiro, Clodualdo (2005) Curitiba una experiencia continua en soluciones de transportes. *The European Journal of Planning*. Disponible en: www.planum.net
- Pirez, Pedro (2000). Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos. *CEPAL. Serie: Medioambiente y Desarrollo* N° 26. Santiago de Chile.
- Prats i Catalá, Joan. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *IIGOV. Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10. Barcelona
- Prats i Catalá, Joan (1998). Servicio civil y gobernabilidad democrática. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. Barcelona
- Racciatti, Octavio (2001). *Normas jurídicas relativas a los Gobiernos Departamentales*. Junta Departamental de Montevideo. Montevideo
- Rodríguez, A. & Oviedo, E. (2001). Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. *CEPAL. Serie: Medioambiente y Desarrollo* N° 34. Santiago de Chile.

- Scharpf, Fritz (1997). *Games real actors plays: Actor-centred institutionalism in the Policy research*. Boulder. Westview Press.
- Skogstad, Grace (2005). *Policy networks and policy communities. Conceptual evolution and governing realities*. Paper prepared for the Annual meeting of the Canadian political science association. June 2, 2005. Toronto
- Thomson, Ian . (2002). Urban traffic congestion: its economics and social causes and consequences. *CEPAL Review*. N° 76. Santiago de Chile.
- Thomson, Ian (2001). El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte. *CEPAL. Serie: Recursos Naturales e Infraestructura N° 17*. Santiago de Chile.
- Thomson, Ian (2000). Transporte sostenible en las ciudades de América Latina. *Taller de estrategia del Banco Mundial en Transporte Urbano. CEPAL. 6 de Noviembre de 2000. Santiago de Chile*
- Thomson, Ian (1999). Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario. *Revista de la CEPAL N° 67*. Santiago de Chile.
- Toke, D. & Marsh, D. (2003). Policy Networks and the GM crops issue: assessing the utility of a dialectical model of policy network. *Public Administration Vol. 81 N° 2*. USA.
- Veltz, Pierre (1999) *Mundialización, ciudades y territorios: la economía del Archipiélago*. Ariel. Madrid
- Veiga, D & Rivoir, A. (2006). *Sociedad y territorio. Montevideo y el área metropolitana*. DS-FCS. Montevideo.
- Zurbriggen, Cristina (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26 N° 1. Chile
- Zurbriggen, Cristina (2005). Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales. Tesis de Doctorado. Universidad de Tübingen.
- Zurbriggen, Crisitina (2005a). *Las redes de política pública. Una revisión teórica*. Disponible en: www.iigov.org
- Zurbriggen, Cristina (2002). *El análisis de los "policy networks" y de su utilidad para el estudio de las hecchuras políticas*. FCS-ICP. DT N° 31. Montevideo

16. – ANEXOS

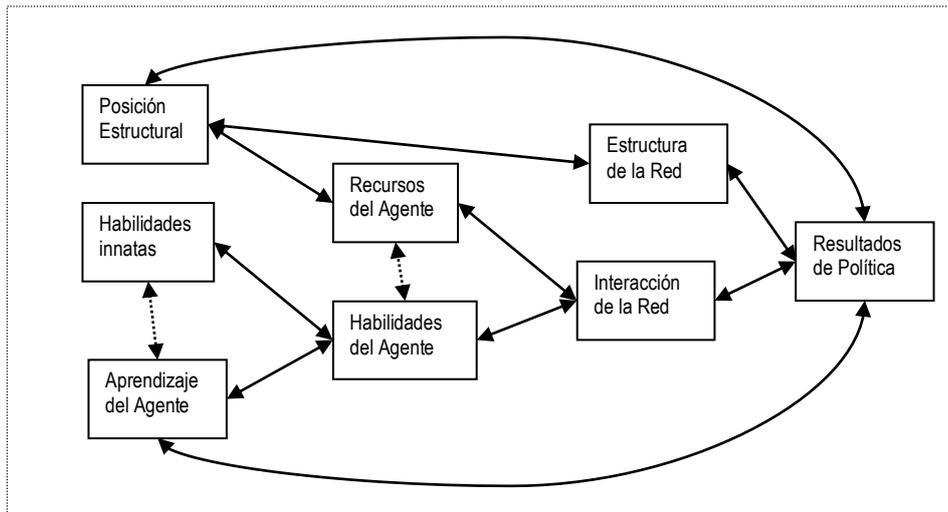
Anexo N° 1: Tipología de redes

Dimensión	Comunidad política	Red de asunto
<i>Miembros</i>		
Numero de participantes	Muy limitado con algunos grupos excluidos conscientemente	Amplio
Tipos de interés	Dominio de intereses económicos/profesionales	Amplio rango de intereses afectados
<i>Integración</i>		
Frecuencia de la interacción	Frecuente y de alta calidad, todos los grupos interactúan en relación a todos los temas de la política	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo	El acceso es fluctuante
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados	Existe cierto grado de consenso pero el conflicto siempre está presente
<i>Recursos</i>		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos, la relación básica es de intercambio	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. El relacionamiento típico es de consulta
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerárquica, los líderes pueden ordenar a sus miembros	Distribución variada y capacidad para regular a los miembros

Poder	Equilibrio de poder entre los miembros, aunque un grupo puede liderar debe ser un juego de suma positiva para que la comunidad persista	Poderes desiguales, reflejan el los recursos y el acceso desigual. Es un juego de suma cero
-------	---	---

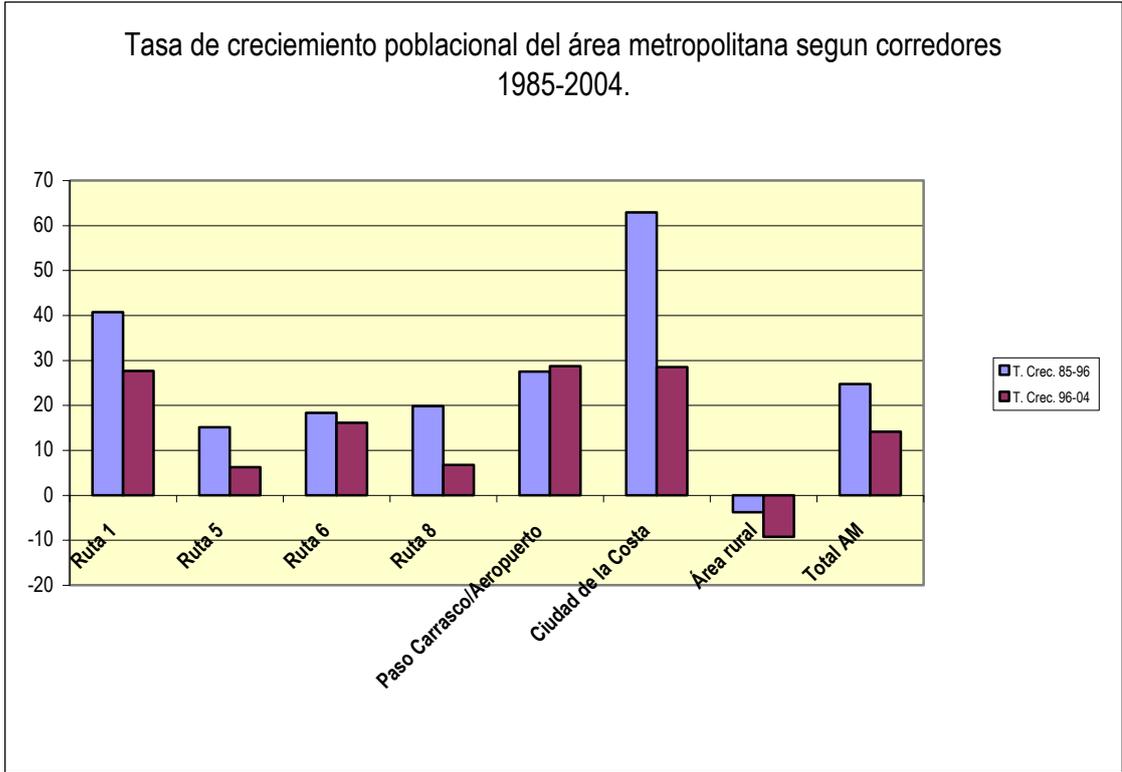
Fuente: Marsh y Rhodes (1992); Zurbriggen (2002)

Anexo N° 2: El modelo dialéctico de redes



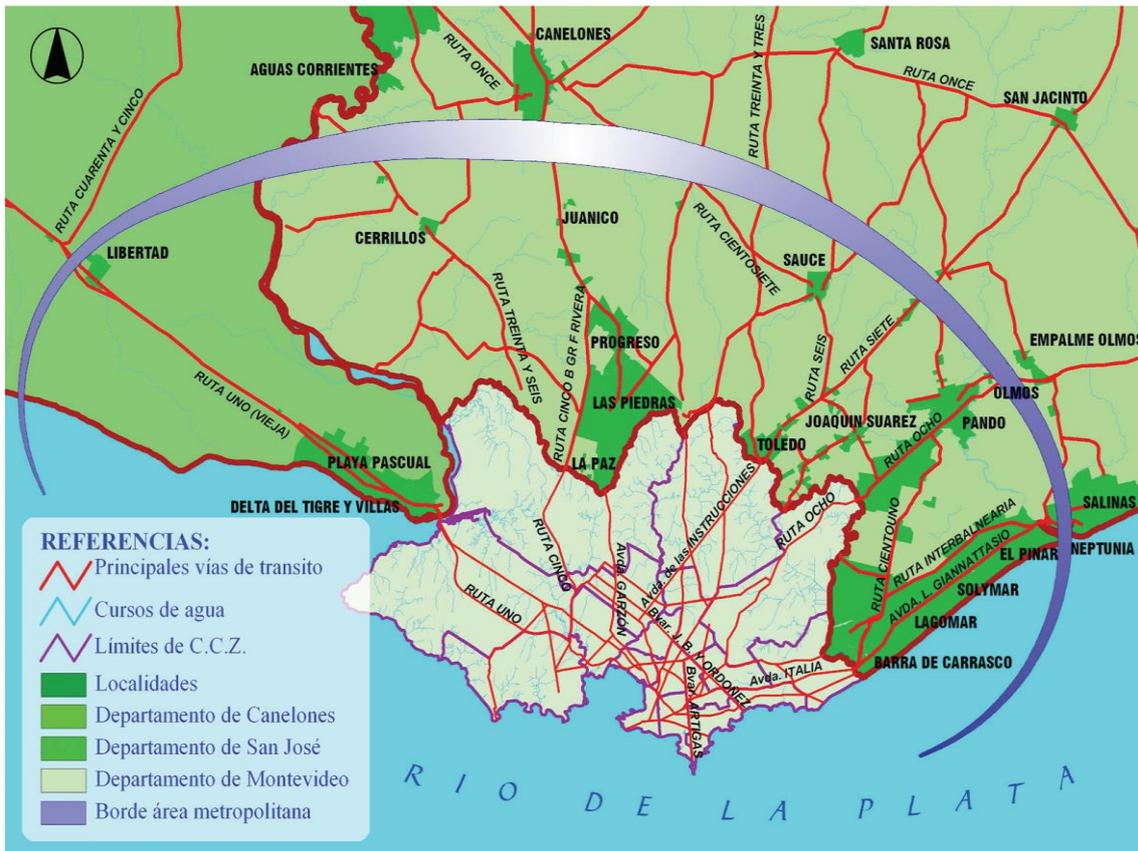
Fuente: Marsh & Toke, (2003)

Anexo N°3

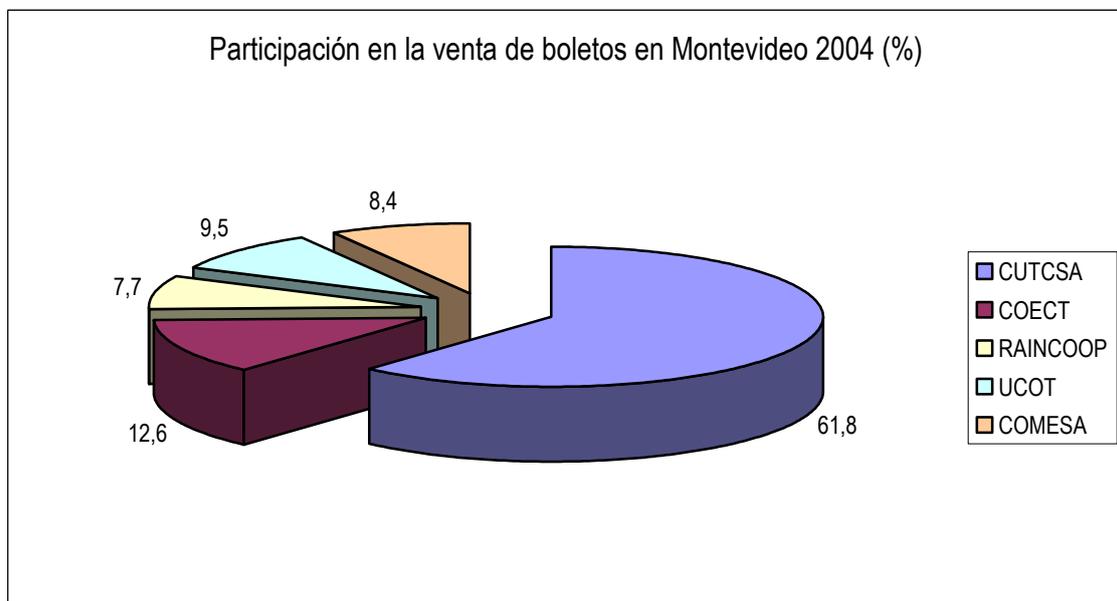


Fuente: Veiga & Rivoir (2006)

Anexo N° 4 Área Metropolitana de Montevideo

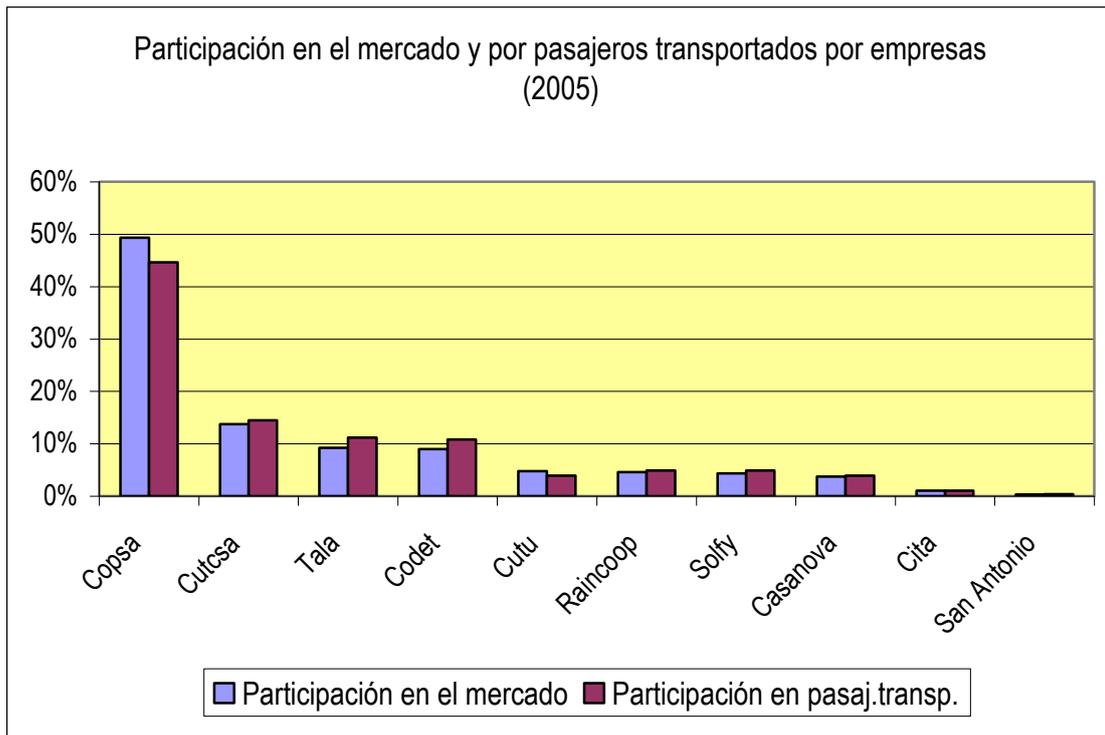


Anexo N° 5



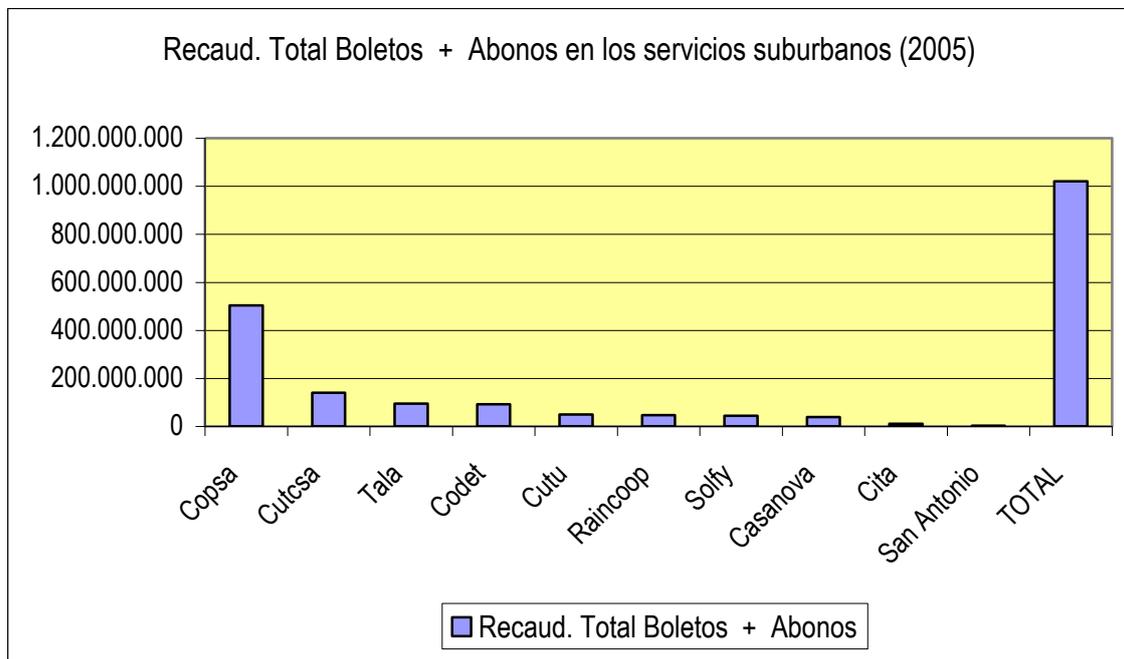
Fuente IMM (2005)

Anexo N° 6



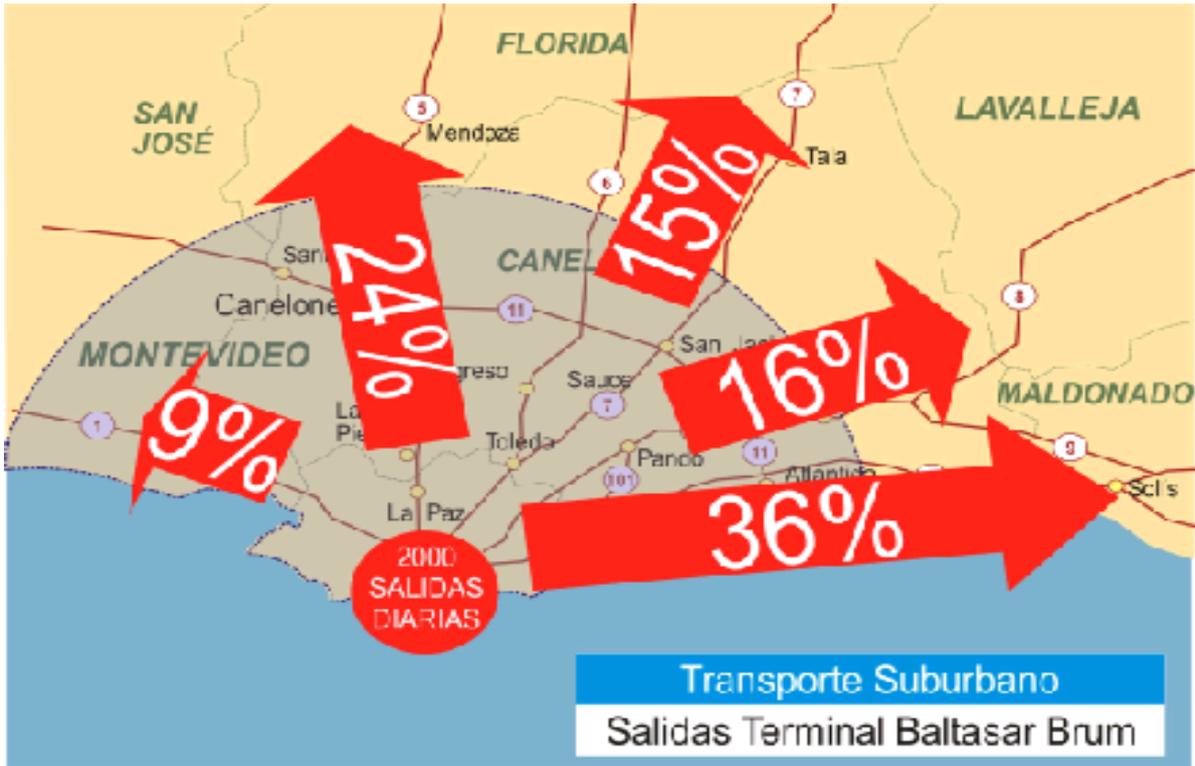
Fuente: MTOP (2006)

Anexo N° 7



Fuente: MTOP (2006)

Anexo N° 8: Distribución de los servicios de TC metropolitano en el AM



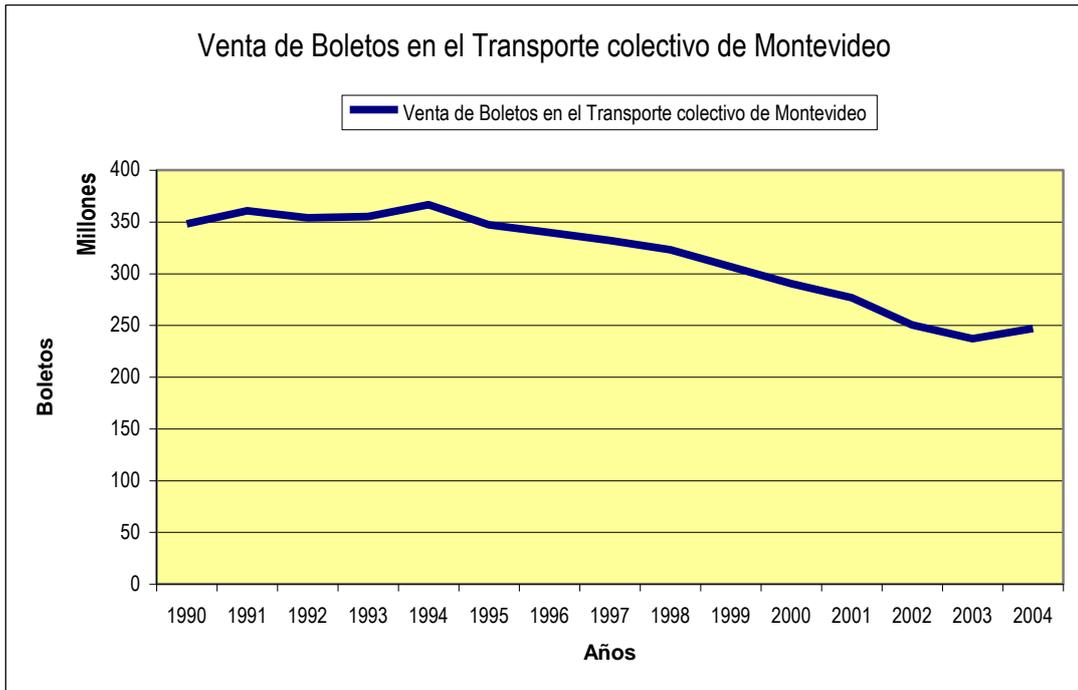
Fuente: MTOP (2006)

Anexo N° 9: Distribución de turnos de TC por corredores metropolitanos

CORREDOR	TURNOS
Ruta 1	236
Ruta 5	836
Ruta 32	76
Ruta 6	449
Ruta 8	568
Interbalnearia, Giannattasio	1312
TOTAL	3477

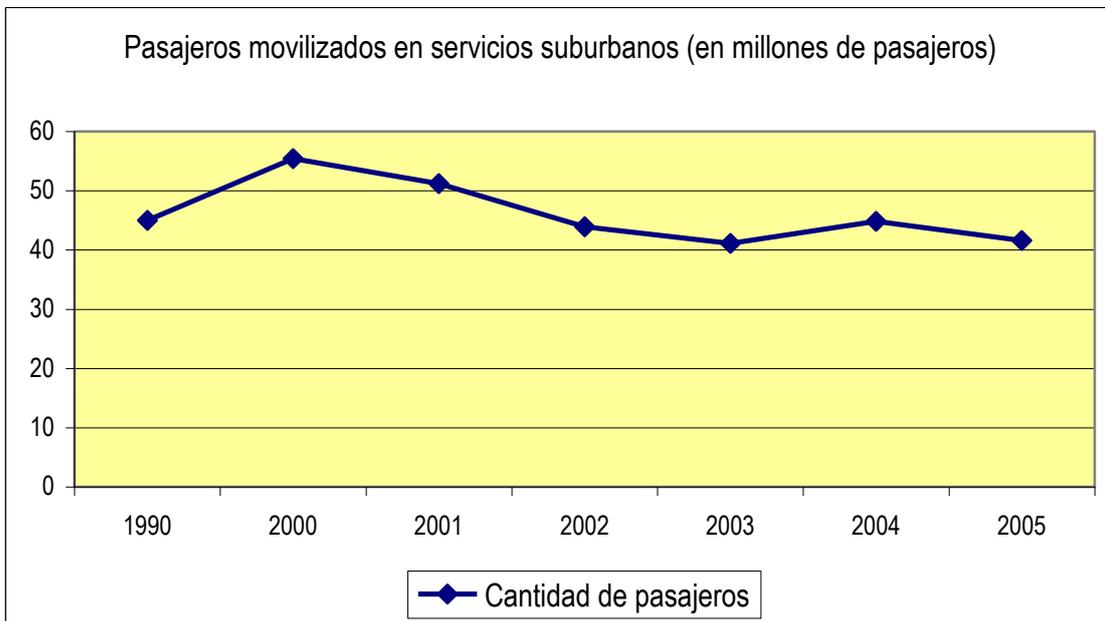
Fuente: Dirección Nacional de Transporte- MTOP (2006)

Anexo N° 10



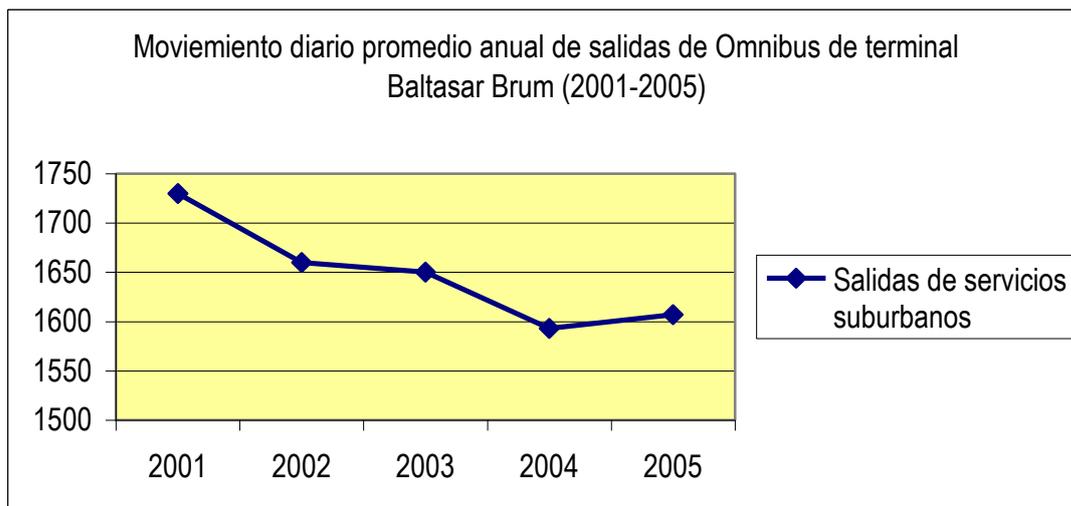
Fuente: Montevideo en Cifras 2004 (IMM, 2005)

Anexo N° 11



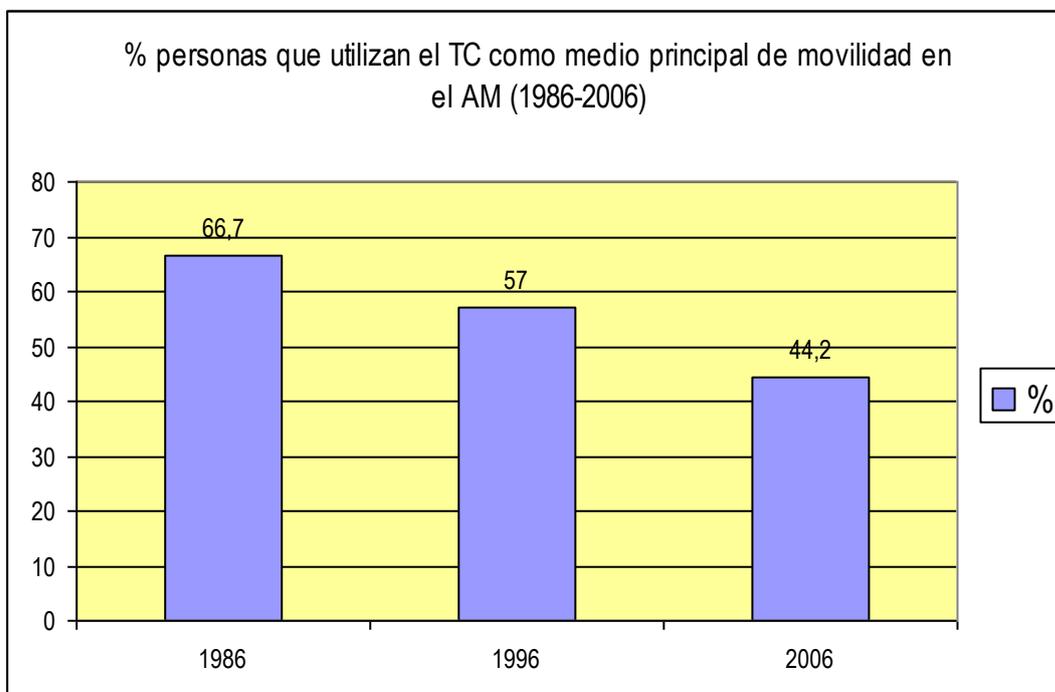
Fuente: MTOP (2006)

Anexo N° 12



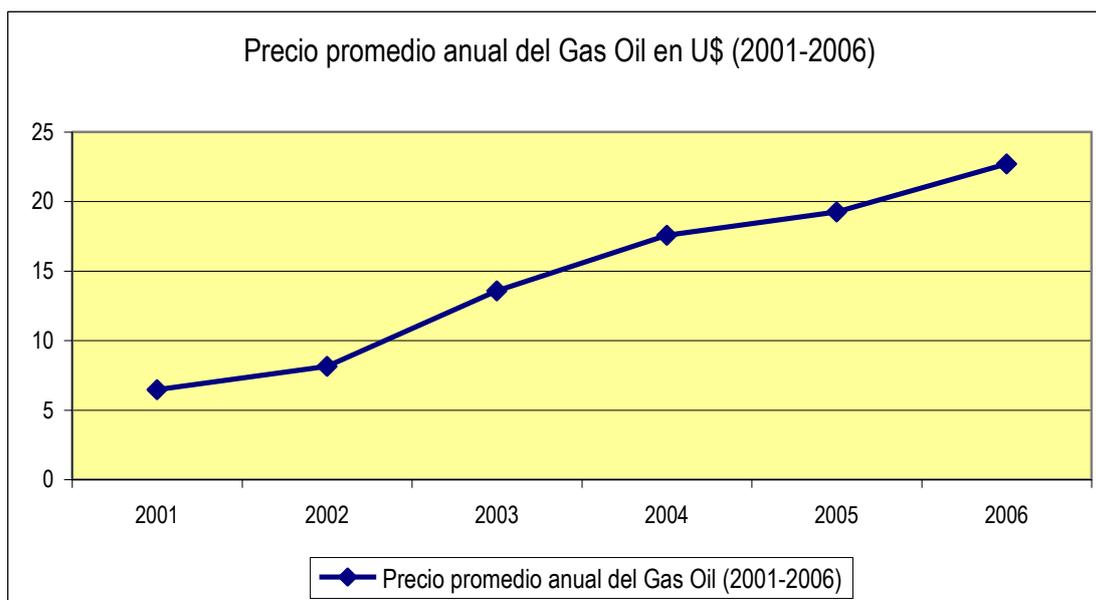
Fuente: MTOP (2006)

Anexo N° 13



Fuente: MTOP (2006); INE (2006)

Anexo N° 14



Fuente: MTOP (2006)

Anexo Nº 15: LISTADO DE LOCALIDADES POR CORREDORES Y RUTAS DEL AREA METROPOLITANA CORREDORES/ AREAS. IDENTIFICACION CENSAL

RUTA 1

521 DELTA DEL TIGRE Y VILLAS
 722 SANTA MONICA
 824 PLAYA PASCUAL
 829 PARQUE POSTEL
 950 MONTE GRANDE
 960 CERAMICAS DEL SUR

RUTA 5

221 LAS PIEDRAS
 321 LA PAZ
 421 PROGRESO
 624 CERRILLOS
 723 JUANICO
 825 BARRIO COPOLA
 827 COSTA Y GUILLAMON
 833 PARADA CABRERA
 837 VILLA FELICIDAD
 838 VILLA LA PAZ SA
 944 FRACCIONAMIENTO PROGRESO
 945 INSTITUTO ADVENTISTA
 948 BARRIO LA LUCHA
 979 VILLA AREJO
 988 BARRIO REMANSO
 990 VILLA SAN CONO

RUTA 6

524 JOAQUIN SUAREZ
 527 SAUCE
 529 VILLA CRESPO Y SAN ANDRES
 530 FRACC. CAMO. DEL ANDALUZ Y RUTA 64
 631 TOLEDO
 634 FRACCIONAMIENTO RUTA 74
 836 TOTORAL DEL SAUCE
 839 VILLA SAN JOSE
 880 VILLA SAN FELIPE
 881 VILLA HADITA
 934 CRUZ DE LOS CAMINOS
 978 SEIS HERMANOS
 984 VILLA PORVENIR
 993 LOMAS DE CARRASCO (2)

RUTA 8

322 PANDO
 521 JUAN ANTONIO ARTIGAS
 522 FRACCIONAMIENTO C. MALDONADO
 625 EMPALME OLMOS
 832 OLMOS
 911 SAN BERNARDO
 912 ESTANQUE DE PANDO
 913 JARDINES DE PANDO
 949 LA MONTAÑESA
 968 PIEDRA DEL TORO

998 ASENTAMIENTO RUTA 6 KM 24.500

PASO CARRASCO- AEROPUERTO

491 AEROPUERTO NACIONAL DE CARRASCO
 523 COLONIA NICOLICH
 525 PASO CARRASCO
 731 AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CARRASCO
 733 VILLA AEROPARQUE
 987 COLINAS DE SOLYMAR
 989 VILLA EL TATO
 991 VILLA JUANA
 992 COLINAS DE CARRASCO
 994 CARMEL
 995 BARRIO ASUNCION
 996 QUINTAS DEL BOSQUE
 997 LA TAHONA

CIUDAD DE LA COSTA

633 SAN JOSE DE CARRASCO
 722 BARRA CARRASCO
 727 PARQUE CARRASCO
 732 SOLYMAR
 828 EL PINAR
 831 LAGOMAR
 835 SHANGRILA
 939 EL BOSQUE
 953 LOMAS DE SOLYMAR

Fuente: Veiga & Rivoir (2006)

Anexo N° 16: Líneas Suburbanas (2005)

EMPRESA	LINEA	CARACT.	RUTAS	km	Turnos		
					Háb.	Sab	Dom.
CASANOVA	MDEO. - SAUCE	6A	8 de Oct.,6	35	14	7	6
	MDEO. - SAUCE	6A	Gral.Flores,33	35	26	27	20
	MDEO.-SAUCE	6R6	6,33,Av.17 mts.,6	35	99	72	64
	MDEO.-SAN ANTONIO	15B	8 de Oct.,17mts.	75	4	2	2
CITA	MDEO. - SANTA LUCIA		5	62	26	6	0
	MDEO. - LIBERTAD		1	52	15	8	5
CODET	MDEO. - LAS PIEDRAS	4D	Av.Garzón, R.5	24	116	119	109
	MDEO.-LAS PIEDRAS-S.FCO.	4A	Av.Garzón, R.5	26	132	129	113
	MDEO.-LA PAZ-LAS PIEDRAS	4DR	Av.Garzón, R.5	26	36	28	15
	MDEO. - LA PAZ	S3	Av.Garzón, R.5	18	3	0	0
	MDEO.-PILARICA-V.FORESTI	3A	Av.Garzón, R.5	33	24	24	18
	MDEO. - CAMPISTEGUY	5D	Av.Garzón, R.5	28	0	0	0
	MDEO. - CAN. CHICO	5D	Av.Garzón,R.5,67	32	3	0	0
	MDEO. - SAUCE	5D	Av.Garzón,R.5,67	40	34	29	24
	MDEO. - LAS PIEDRAS	Dir 4D	NUEVOS ACCESOS	25	21	12	0
	MDEO. - LAS PIEDRAS	Dir 4A	NUEVOS ACCESOS	25	21	5	0
COPSA	MDEO. - PINAR - AYO. PANDO	700	AV. ITALIA,INTER,101	40	36	18	2
	MDEO. - PANDO	701	AV. ITALIA,INTER,101	38	87	75	62
	MDEO. - AEROPARQUE	701	AV. ITALIA, CNO. CARRASCO	26	3	1	0
	MDEO. - AEROPARQUE	702	AV. ITALIA, AV. AMERICAS	24	7	2	0

MDEO. - AEROPUERTO	703	8 DE OCT.,8,102,101	32	40	37	26
MDEO. - AEROPUERTO	704	AV. ITALIA, CNO. CARRASCO	21	40	37	26
MDEO. - PINAR	705	8 OCT.,CNO.CARR.,GIANAT.	38	35	34	29
MDEO. - PANDO	706	8 DE OCT.,CNO. CARRASCO,101	46	35	35	35
MDEO. - SOLYMAR	707	AV. ITALIA, GIANNATASSIO	29	46	33	26
MDEO. - SOLYMAR	708	AV. ITALIA, GIANNATASSIO	29	49	33	26
MDEO. - SALINAS	709	AV. ITALIA, GIANNATASSIO	38	43	33	29
MDEO. - MARINDIA	709	AV. ITALIA, GIANNATASSIO	40	37	31	16
MDEO. - PQUE. DEL PLATA	710	AV. ITALIA,INTERBALNEARIA	59	59	41	34
MDEO. - PQUE. DEL PLATA	710	AV. ITALIA, GIANNATASSIO	57	42	43	39
MDEO. - ATLANTIDA	710	AV. ITALIA, INTERBALNEARIA	45	7	1	0
MDEO. - ATLANTIDA	710	AV. ITALIA, GIANNATASSIO	45	6	0	0
MDEO. - B. HORIZONTE - G VIRA	711	AV. ITALIA,INTERBALNEARIA	68	34	34	34
MDEO. - LAS VEGAS - FLORESTA	711	AV. ITALIA, GIANNATASSIO	69	23	21	14
MDEO. - EST. FLORESTA	711	AV. ITALIA, GIANNATASSIO	57	11	10	4
MDEO. - PINAR	714	AV. ITALIA,GIANNATASSIO	35	87	78	73
MDEO. - PANDO	724	AV.ITA.,CNO.CAR.,101,102,8	35	32	20	8
MDEO. - BARRIO OBRERO	750	8 OCT.,BELLONI,CNO. ANDALUZ	25	6	0	0
MDEO. - BARRIO OBRERO	750	8 OCT.,BELLONI,CNO. REPETTO	26	4	1	0
MDEO. - SUAREZ	751	8 OCT.,BELLONI,CNO. ANDALUZ	30	53	53	37
MDEO. - SUAREZ	751	8 OCT.,BELLONI,CNO. REPETTO	30	32	27	23
MDEO. - SUAREZ	751	GRAL.FLORES	30	8	5	0
MDEO. - SANTA TERESITA	752	8 OCT.,CNO. ANDALUZ, R.74	33	25	15	15
MDEO. - SANTA TERESITA	752	8 OCT.,REPETTO, R.74	33	3	1	3
MDEO. - V. HADITA	752	8 OCT.,CNO. ANDALUZ, R.74	35	0	0	0
MDEO. - SALINAS	753	8 OCT., RUTA 8	52	3	1	1
MDEO. - PQUE. DEL PLATA	754	8 OCT., RUTA 8	68	5	1	1
MDEO. - CERRILLOS	800	LEZICA, R.36	38	0	0	0
MDEO. - PARADOR TAJES	801	LEZICA, R.36, R. 47	56	0	0	0
MDEO. - CERRILLOS	802	R.5,LAS PIEDRAS,R.48,R.36	76	9	6	4
MDEO. - SANTA LUCIA	802	P.COLON,P.PIEDRAS	76	1	1	1
MDEO. - STA. LUCIA	803	LEZICA P.TAJES	76	4	3	2
MDEO. - STA. LUCIA	803	GARZON,MELILLA, R.36,C.MILITAR	76	4	3	4
MDEO. - STA. LUCIA	804	GARZON,LEZICA,MELILLA, R.36	64	9	8	6
MDEO. - LAS BRUJAS	805	R.5,LAS PIEDRAS,R.49	48	3	0	0

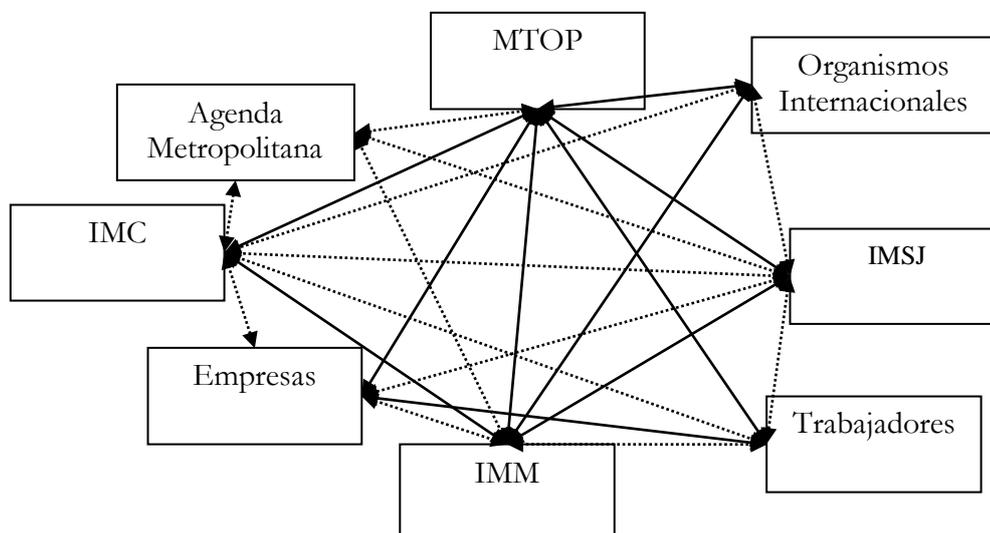
MDEO. - VILLA ALEGRIA	806	LAS PIEDRAS, CNO. CALPINO	30	3	1	0
MDEO. - PILARICA - V. LINDA	807	LAS PIEDRAS, CNO. URUGUAY	31	23	11	7
MDEO. - Km.28 - CALCAGNO	808	RUTA 5, POR EL DORADO	34	6	1	0
MDEO. - PROGRESO	809	RUTA 5	26	71	73	58
MDEO. - PROGRESO	809	NUEVOS ACCESOS,R.48,5	26	38	7	0
MDEO. - JOANICO	810	GARZON, R.5	35	0	0	0
MDEO. - CARDAL - 25 DE MAYO	825	RUTA 5, R.11, R.77	96	0	0	0
MDEO. - SOLYMAR	7E5	8 DE OCT., CNO. CARRASACO	29	27	19	10
MDEO. - PQUE. DE SOLYMAR	7E5	8 DE OCT.,CNO. CARRASCO	38	2	0	0
MDEO. - PANDO	7E5	8 DE OCT., CNO. CARRASACO	38	0	0	0
MDEO. - CANELONES	1A	NUEVOS ACCESOS	53	17	0	0
MDEO. - CANELONES	1A	RUTA 5	53	13	7	2
MDEO. - STA. LUCIA	2A	RUTA 5	65	59	59	7
MDEO. - SANTA LUCIA	2A	NUEVOS ACCESOS	65	47	28	50
MDEO. - PANDO	7A	8 DE OCTUBRE, CNO. MALDONADO	33	214	177	136
MDEO. - PANDO	7A	GRAL.FLORES	35	21	7	0
MDEO. - Km. 26.500 R. 8	7A	8 DE OCTUBRE, CNO. MALDONADO	27	16	3	0
MDEO. - KM.40 BARRERAS	7A	8 DE OCTUBRE, CNO. MALDONADO	40	5	1	1
MDEO. - TALAR	7A	8 DE OCTUBRE, CNO. MALDONADO	39	4	3	1
MDEO. - PQUE. DE SOLYMAR	7E7R	AV. ITALIA,RIVERA,AV. PARQUE	30	33	31	21
MDEO. - LAGOMAR(EL BOSQUE)	7E7R	AV. ITALIA,RIVERA,AV. PARQUE	27	21	17	10
MDEO. - PINAR	7E8R	AV. ITALIA,GIANNATASSIO	35	49	38	36
PANDO - LAS PIEDRAS	7H	INSTRUCCIONES	50	4	4	4
PROGRESO - PANDO	7H	INSTRUCCIONES	60	4	4	2
MDEO. - SHANGRILA	8E7R	AV. ITALIA,GIANNATASSIO	20	19	0	0
MDEO - SOLYMAR NORTE	8E7R	AV. ITALIA,GIANNATASSIO	33	11	1	1
MDEO - SOLYMAR NORTE	8E8R	AV. ITALIA,GIANNATASSIO	33	16	3	1
CUTCSA						
MDEO. - AEROPUERTO	209	8 Oct.,Cno.Carrasco	22	15	15	15
MDEO. - EL PINAR	214	Av. Italia, Gian.	29	154	154	154
MDEO. - PLAYA PASCUAL	227	Agraciada, Ruta 1	37	66	48	42
MDEO. - LAS PIEDRAS	230	Av. Garzón	24	122	122	122
MDEO. - SUAREZ	268	Gral Flores, J.Belloni	29	12	12	12
MDEO. - LAS PIEDRAS	275	Gral. Flores	27	64	64	64
SIRI - CANTERA BONILLA	276	Con. Uruguay	15	18	18	0
MDEO. - SALINAS	C1	8 Oct., Cno.Carrasco	35	66	66	66

	MDEO. - SALINAS	C2	Av. Italia, Gian.	35	11	10	10
	MDEO. - PQUE. DEL PLATA	C3	8 Oct.,Cno.Carrasco	50	11	11	11
	MDEO. - PQUE. DEL PLATA	C4	Av. Italia, Gian.	50	75	74	74
CUTU	MDEO. - TOLEDO	11A	Gral. Flores,6	24	1	0	0
	MDEO. - SAUCE	6A	Gral. Flores,6	35	3	0	0
	MDEO. - SAUCE	11A	Gral. Flores,6	35	100	64	50
	MDEO. - SAUCE	6B	6,33,Av.17 mts.,6	35	3	0	0
	MDEO. - SANTA ROSA	11A	Gral. Flores,6	52	9	5	3
	MDEO. - SAN RAMON	11A	Gral. Flores,6	80	32	25	25
	MDEO. - CHAMIZO	11A	Gral. Flores,6	87	5	4	4
	MDEO. - SAN ANTONIO	11A	Gral. Flores,6,107,33	75	4	6	4
RAINCOOP	MDEO. - SOLYMAR	221	Av. Italia, Gian.	25	111	79	65
	MDEO. - PINAR	221	Av. Italia, Gian.	29	38	40	37
	MDEO. - PQUE. DEL PLATA	222	Av. Italia, Gian.	50	64	64	64
SAN ANTONIO	MDEO. - SAN ANTONIO		32,33	60	12	8	8
SOLFY	MDEO. - DELTA EL TIGRE	1M	Av. Agraciada,R.1	23	26	31	16
	MDEO. - SANTA MONICA	1M	Av. Agraciada,R.1	34	12	8	6
	MDEO. - PLAYA PENINO	1M	Av. Agraciada,R.1	34	0	0	0
	MDEO. - PLAYA PASCUAL	1M	Av. Agraciada,R.1	36	117	91	78
TALA - PANDO - MVDEO	MDEO. - PANDO	14AB	8 de Oct.,Cno.Mdo.,R.8	35	184	162	140
	MDEO. - PANDO	14AN	8 de Oct, Cno. Mdo.,R.8	35	1	0	0
	MDEO. - PANDO	14 AR	8 de Oct, Cno.Mdo.,R.8	35	68	53	38
	MDEO. - KM. 40	14A	8 de Oct.,8,75,7	40	3	5	5
	MDEO. - SAN JACINTO	14A	8 de Oct.,8,75,7	56	20	17	6
	MDEO. - TALA	10A	8 de Oct.,8,75,7	80	23	25	25
	MDEO. - FRAY MARCOS	10A	8 de Oct.,8,75,7	92	2	2	2

Anexo N° 17 La red metropolitana de TC (Principales actores y relaciones)

Relaciones Fuertes ←→

Relaciones débiles ←→



17 - NOTAS

¹ Bergara señala que: *El marco institucional incorpora tanto restricciones formales como informales. Estas últimas están indisolublemente ligadas a la matriz cultural de una sociedad: la forma en que los individuos procesan y utilizan la información de que disponen está definida por la cultura concreta. (...) Un aspecto importante del rol que cumplen las restricciones informales refiere al hecho de que las mismas no reaccionan inmediatamente a cambios en las normas formales por lo que deben ser tenidas en cuenta en forma sistemática y relativamente independiente de las restricciones formales.* (Bergara, 2003; p. 18)

² El objetivo de este trabajo escapa a las posibilidades de hacer un relevamiento exhaustivo de todas las corrientes del neoinstitucionalismo. Para un buen resumen del tema léase: Peters (2003), *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Hall & Taylor (1996), *Political Science and the Three new Institutionalisms*

³ *Esta capacidad de producir racionalidad colectiva a partir de las acciones individuales que, sin la presencia de reglas institucionales podrían generar una irracionalidad colectiva constituye un rasgo del enfoque institucionalista de la elección racional* (Peters, 2003)

⁴ Dentro de las teorías que toman a las instituciones como estructuras que moldean las preferencias de los individuos existen a su vez diferentes ramificaciones según los autores, entre ellas podemos citar: Institucionalismo sociológico, histórico, cultural. A los efectos de este trabajo, y por sus similitudes analíticas, se tomaran como una misma perspectiva.

⁵ Asimismo, las instituciones tampoco son entidades estables, estas son diferentes según el país y el momento histórico.

⁶ Esto no implica que no existan relaciones jerárquicas en las redes, el concepto de *policy networks* enfatiza el hecho de que en los procesos de decisión política, el vínculo entre los actores tiende a ser horizontal más que vertical (Mayntz, 1991)

⁷ *If the actors in a policy network are interdependent and interact in a collective decision process, this does not necessarily spell harmonious collaboration (...) Instead, the extent – and exact structure – of consensus and opposition, symbiotic collusion or competition, cooperation or antagonism or antagonistic cooperation constitute another important dimension in the description of a given policy network.* (Mayntz, 1991; p. 17)

⁸ “*Networks are governed by sets of rules which determine how decisions are made and who participates in policymaking*” (Atkinson & Coleman, 1992 citado en Skogstad, 2005; p. 6)

⁹ Las diversas escuelas que participan en el debate en torno a los policy networks están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política (Zurbriggen, 2003)

¹⁰ Diferentes estudios realizados han constatado el hecho de que las políticas en muchos países e incluso regiones (casos de Alemania y la Comunidad Europea), se gestionan en redes público-privadas.

¹¹ La escuela de intermediación de intereses concibe a los *policy networks* como un concepto genérico que se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados (Börzel, 1997)

¹² Esta visión ha recibido críticas de aquellos que enfatizan las relaciones interpersonales entre los individuos o agentes quienes son los que verdaderamente interactúan en la red (Dowding, 1994). No es la estructura de la red la que afecta los resultado de las políticas sino las relaciones de intercambio entre los individuos

¹³ Como señala Knoke: *The basic objective of a structural análisis of politics is to explain the distribution of power among actors in a social system as a function of the position that they occupy in one or more network* Knoke, 1990; p.9)

¹⁴ *Any explanation of the effect of networks on policy outcomes, therefore, must emphasize the role of agentes* (Marsh & Toke, 2003, p. 4)

¹⁵ Como ejemplo puede citarse el estudio de Daugjberg (1998) donde el problema ambiental en relación a la agricultura arrojó diferentes resultados políticos en Suecia y Dinamarca debido a las diferencia en la cohesión de la red sectorial.

¹⁶ Para poder analizar la red es importante identificar los actores, clarificar cuales son las metas de los agentes de la red, y como es usada su influencia política en la red. En segundo lugar, es importante determinar como se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados en la red. Los mecanismos que guían estos intercambios: reglas, rutinas informales, vínculos organizacionales etc. (Zurbriggen, 2002)

¹⁷ Si bien este estudio está básicamente centrado en las políticas que se realizan desde el 2005 en adelante (asunción de las nuevas autoridades), no obstante, se toman aspectos anteriores que intentan explicar el fenómeno en el presente.

¹⁸ Las capacidades institucionales hacen referencia no sólo a las facultades internas del aparato público, intendencias, ministerios, etc. para utilizar de forma adecuada sus recursos institucionales, humanos y materiales para cumplir sus objetivos trazados, sino que también se impone la necesidad de observar dichas condiciones en relación con su entorno. De esta forma, las capacidades del sector público deben entenderse como las habilidades de los individuos, grupos, instituciones y organizaciones en identificar y resolver problemas a lo *largo del tiempo*, apuntando así a la *coordinación e interdependencia* de las actividades de los distintos componentes del Estado con el mercado y la sociedad civil. Las capacidades institucionales también tiene que ser analizadas “hacia afuera”, en tanto habilidades en articular las diversas formas organizacionales existentes en torno y con los actores privados (Morgan, 2001).

¹⁹ Por su carácter de investigación exploratoria-descriptiva, este trabajo no se plantea hipótesis a contrastar aun cuando busca ensayar algunas explicaciones e intentar plantear algunas hipótesis o líneas de investigación para futuros estudios.

²⁰ Fleury por su parte, plantea: *La proliferación de redes de gestión se explica por una multiplicidad de factores que inciden simultáneamente y conforman una nueva realidad administrativa. La globalización económica alteró los procesos productivos y administrativos orientados hacia una mayor flexibilización, integración e independencia. (...) Las transformaciones recientes en la función del Estado y en sus relaciones con la sociedad imponen nuevos modelos de gestión que permitan la interacción de estructuras descentralizadas y modalidades innovadoras de asociación entre entidades estatales y organizaciones empresariales o sociales* (Fleury, 2002, p.2)

²¹ Para Prats (1998) el nivel de gobernabilidad de una sociedad depende básicamente de dos factores los cuales están íntimamente relacionados: a) la calidad del sistema institucional, las reglas de juego

y el sistema de incentivos y restricciones y b) la capacidad de gobernación de los actores sociales. En este sentido, la gobernabilidad es un atributo de las sociedades más que de sus gobiernos

²² Sin coordinación la extrema flexibilidad y descentralización acaban disolviendo al Estado y por consiguiente, debilitando los elementos que lo integran (Castells, 1998)

²³ *Los servicios públicos son servicios que satisfacen necesidades básicas de la sociedad, entendidas como aquellas cuyo costo de exclusión de los que no tienen acceso al servicio es muy alto en términos de las desventajas sociales que conlleva. La provisión de tales servicios sostiene la cohesión social y determina de manera fundamental la calidad de vida de la población* (Corrales, 1999; 9)

²⁴ *No es extraño observar como diferentes municipios dentro de un área metropolitana compiten por atraer empresas o fondos públicos para la construcción de infraestructura y equipamientos. Esta competencia puede enturbiar las relaciones políticas y administrativas sobre los municipios, dificultando la gobernabilidad metropolitana y la actuación conjunta frente a otras metrópolis competidoras* (Cuadrado & Fernández, 2005; p. 47).

²⁵ Para un acercamiento más profundo de este tema léase: Berg; Braun & Meer (1999): *Competitividad y cohesión metropolitana: la exigencia de capacidad de organización y redes estratégicas*. En: *Papeles de Economía Española*. N° 80. Para un resumen del tema léase: Rojas; Cuadrado & Fernández (Ed.) (2005) *Gobernar las metrópolis*. BID. Washington D.C.

²⁶ Según Lefevre (2005) existen también arreglos metropolitanos no institucionales basados en la coordinación y los acuerdos. En este trabajo no enfocaremos en las construcciones institucionales y no en la cooperación o gobernanza no institucional.

²⁷ Estos tres objetivos fueron elaborados en base a Monzón (2005) y Thomson (2000)

²⁸ En nuestro medio, recién en 1932 se menciona por primera vez el concepto "región de Montevideo" o "Área Regional Metropolitana" a propósito de un estudio de problemas de tráfico y transporte. (ITU, 1994)

²⁹ Recientemente por la Ley N° 18.052 del 18/10/06 se definió a la zona que comprende entre el Río Santa Lucia, el Río de la Plata y el Km. 35 de la ruta nacional N° 1 con carácter de ciudad con el nombre de: Ciudad del Plata.

³⁰ El servicio de tren suburbano en el área metropolitana de Montevideo es muy escaso, en la actualidad una sola línea es explotada por AFE que atiende el servicio Montevideo-25 de Agosto.

³¹ Este número puede variar levemente debido a los cambios y nuevas concesiones que se están realizando en la actualidad, el dato corresponde al año 2006.

³² Esta situación es señalada también por el estudio realizado por la UdelaR: (...) *la actual malla de recorridos de transporte público (...) en vez de un sistema ordenado jerárquicamente y en concordancia con la estructura vial, se configura una como malla desordenada y desequilibrada. Presenta superposición de líneas en grandes tramos o incluso en casi en la totalidad desde origen a destino y subutilización del viario en otros sectores*. (CSC-UdelaR, 2004).

³³ Dentro de esta cifra se incluye el subsidio que las empresas perciben por parte de la IMM³³ (US\$ 11,3 millones en 2004, representa aprox. un 8 a 10% de la recaudación total). El subsidio corresponde a la bonificación que las empresas realizan al boleto de estudiantes y jubilados.

³⁴ En el Departamento de Montevideo, el transporte de pasajeros consume unos 40:000.000 l de gas oil (consumo anual). Para las empresas de transporte suburbano, el consumo para el año 2004 se estima en 32:000.000 l.

³⁵ Sección XVI, Constitución de la República: del gobierno y de la administración de los departamentos, Arts. 262 a 306.

³⁶ Ley N° 9.515 del 28 de Octubre de 1935.

³⁷ Para un resumen de las competencias y cometidos de los gobiernos departamentales léase: Michelín (1999). *Finanzas de los Gobiernos departamentales en Uruguay*. Ceres. Estudios N° 9. Magri (2003) *La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay*. FCS/ICP DT N° 40

³⁸ El decreto 228/91 regulaba todo lo concerniente a la prestación de los servicios regulares con excepción de las tarifas y las condiciones técnicas de los vehículos.

³⁹ IMM – Programa departamental 2005-2010

⁴⁰ Programa departamental IMM 2005 - 2010

⁴¹ Por líneas de “carácter social” se entienden aquellos servicios que si bien pueden no ser rentables económicamente cumplen una función social fundamental en cuanto a brindar posibilidades de inserción social a poblaciones de bajos recursos de la periferia del AM.

⁴² La instalación del sistema GPS de ubicación satelital no solo permite un mayor control sobre la eficiencia del servicio sino que también colabora a dar mayor seguridad en el transporte, un tema que de gran relevancia últimamente.

⁴³ Existen otros actores públicos que forma parte de la red aunque no como actores centrales, principalmente, ANCAP, LATU y la CND.

⁴⁴ Nos referimos principalmente a la Ruta N° 1 y la Ruta N° 1 “vieja”

⁴⁵ Así por ejemplo, la IMSJ tiene la intención de extender el AM en términos de transporte hasta la ciudad de Libertad y no solo hasta Rincón de la Bolsa, tratando de mejorar la frecuencia de las líneas que circulan en el trayecto Montevideo – Libertad. Los cambios en este sentido aspecto deben ser establecidos por el MTOP quien fija la delimitación entre los servicios metropolitanos e interdepartamentales.

⁴⁶ Canelones ha sido gobernado por el Partido Colorado en la figura de Tabaré Hackembruch en tres ocasiones desde el retorno a la democracia en 1985 (1985-1990, 1995-2000 y 2000-2005). En Montevideo, el Frente Amplio gobierna este departamento en forma ininterrumpida desde 1990.

⁴⁷ Al mismo tiempo, en algunas zonas de Canelones como es la Ciudad de la Costa existe un paso previo a la realización de obras en infraestructura vial que es la realización de las obras en saneamiento y pluviales.

⁴⁸ Asimismo se ha ocupado de temas medioambientales como la gestión conjunta de los Humedales de Santa Lucía y el Arroyo Carrasco, temas de desarrollo productivo, turismo y género.

⁴⁹ Es importante destacar que este no es el primer intento de creación de estructuras institucionales metropolitanas ya que existe de 1995 el plenario interjuntas del área metropolitana formado por ediles de los departamentos del AM (incluido también Florida), este es un organismo consultivo e históricamente desoído en la toma de decisiones en cuanto al área metropolitana. Este Plenario cuenta con diferentes comisiones entre ellas (y una de las más antiguas) la de TC. Anteriormente han existido otros intentos de organización política a nivel metropolitana pero ya no se encuentran en funcionamiento

⁵⁰ Si bien el programa *Agenda Metropolitana* comprendería la totalidad del territorio metropolitano, es decir las regiones citadas incluidas en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José los cuales tienen representación en dicho programa, la porción sur del departamento de Florida es entendida por muchos (en especial los ediles departamentales) como una porción integrante del espacio metropolitano.

⁵¹ Principalmente los departamentos de: Acondicionamiento Urbano, Descentralización y Planificación.